

Vindkraft: Vertskommuners maktposisjon i konsesjonssaker



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 512
Leveringsfrist: 25.05.2012

Til sammen 17 668 ord

23.04.2012

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema og bakgrunn for oppgaven	1
1.2	Avgrensninger	3
1.3	Videre fremstilling	3
<u>2</u>	<u>GENERELT OM KONSESJONSTILDELING ETTER ENERGILOVEN</u>	<u>4</u>
<u>3</u>	<u>EKSEMPLER</u>	<u>6</u>
3.1	Utbygging av vindkraft i Sandøy kommune	6
3.2	Utbygging av vindkraft på Guleslettene i Sogn og Fjordane	9
3.2.1	Behandling av konsesjonssøknaden i Florø kommune	11
3.2.2	Behandling av konsesjonssøknaden i Bremanger kommune	12
<u>4</u>	<u>OPPSUMMERING AV LIKHETER OG FORSKJELLER I EKSEMPLENE</u>	<u>14</u>
<u>5</u>	<u>SÆRSKILTE PROBLEMSTILLINGER VED DE ENKELTE EKSEMPLENE</u>	<u>15</u>
5.1	Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune: Eiendomsskatterettslige spørsmål	15
5.1.1	Kort om kompensasjonsavtalen	16
5.1.2	Representerer avtalen i realiteten et vedtak om eiendomsskatt?	17
5.1.3	Representerer avtalen en omgåelse av eiendomsskattelovens regler?	23
5.1.4	Delkonklusjon	25
5.2	Er erklæringen fra GVAS til Florø og Bremanger kommuner en avtale?	26
<u>6</u>	<u>SANDØY, FLORØ OG BREMANGER KOMMUNERS KOMPETANSEGRUNNLAG</u>	<u>28</u>

6.1 Lovhjemlet kompetanse	29
6.1.1 Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven	30
6.1.2 Energiloven	33
6.1.3 Delkonklusjon	33
6.2 Privat autonomi som kompetansegrunnlag?	33
6.3 Foreligger det avtaler om offentlig myndighetsutøvelse?	34
6.3.1 Foreligger det offentlig myndighetsutøvelse?	37
6.3.2 Innebærer avtalene mellom Havsul og Sandøy, og GVAS og Florø og Bremanger forhåndsbinding av offentlig myndighet?	40
6.4 Kan vertskommunene kreve vederlagsfrie formuesytelser fra utbyggerne hvis utbyggerne gis konsesjon?	42
6.5 Oppsummering	43
6.6 Finnes det noen rettslige skranker for at de tre vertskommunene kan motta gaver?	44
<u>7 KAN DEN ULOVFESTEDE VILKÅRSLÆREN ANVENDES PÅ DE TO EKSEMPLENE?</u>	48
<u>8 KAN FORHOLDENE ANSES SOM KORRUPSJON ETTER STRAFFELOVEN § 276 A?</u>	52
<u>9 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	55
<u>10 BØR VERTSKOMMUNER HA ANLEDNING TIL Å INNGÅ AVTALER OM GAVER?</u>	55
<u>11 AVSLUTNING</u>	61
<u>12 REGISTRE</u>	63

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven

Den overordnede problemstillingen i oppgaven er om vertskommuner for vindkraftanlegg har anledning til å forhandle seg frem til ytelser før de skal avgi høringsuttalelse Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) om konsesjonssøknaden.

Denne oppgaven tar for seg tre kommuners forhandlinger med private utbyggere om ytelser til kommunene i forbindelse med etablering av to ulike vindmølleparker på Vestlandet. Den første vindmølleparken skal bygges i Sandøy kommune, og den andre vindmølleparken vil geografisk strekke seg over Florø og Bremanger kommuner. Saksbehandlingen viser at kommunene og utbyggerne har vært i dialog om konkrete tiltak og utbetalinger, som utbygger har forpliktet seg til å yte dersom NVE senere meddeler vindkraftprosjektene konsesjon. Disse forpliktelsene for utbyggerne har blitt etablert i forkant av at kommunestyret og bystyret i vertskommunene har stemt over sitt endelige syn på vindkraftprosjektene. I den påfølgende avstemmingen har samtlige kommuner gått inn for en positiv innstilling til vindkraftanleggene i sine høringsuttalelser til NVE.

De to vindkraftprosjektene har fått en del omtale i media. Overskrifter som ”korrupsjon på norsk”¹, ”Krafterstatninga kan vere ulovleg”² og ”Lysløyper i gråsona for loven”³, er noen eksempler på hvordan media og andre, herunder professorer i juss, oppfatter etablering av slike forpliktelser mellom kommune og utbygger før det avgis høringsuttalelse til NVE.

¹ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Korrupsjon-paa-norsk-1907740.html#.T18Xq1G-Gvt>

² <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Krafterstatninga-kan-vere-ulovleg-1907741.html#.T18NvVG-Gvt>

³ http://www.nrk.no/video/lysløyper_i_grasona_for_loven/263CFFA832EB5B07/emne/Jan%20Fridthjof%20Bernt/

Hovedregelen i norsk rett er at forvaltningen må ha rettslig grunnlag for sine tiltak. Manglende kompetanse vil kunne lede til at disposisjonen blir ugyldig. Et utgangspunkt for vurderingen av om vertskommunene har anledning til å forhandle frem ytelser av den art som de to eksemplene viser, er derfor å undersøke om de etablerte rettsforholdene mellom kommunene og utbyggerne er av en slik art at de fordrer et kompetansegrunnlag som rettsordenen anerkjenner. For å vurdere dette vil en sentral del av oppgaven være å bringe på det rene hva slags rettslig fenomen eksemplene er, og hvilke rettsregler det er som eventuelt regulerer grensene for hva vertskommunene kan motta av ytelser fra private utbyggere. Dersom rettsforholdet mellom partene skulle vise seg å være av en slik art at det ikke kan stilles krav om et kvalifisert kompetansegrunnlag, blir problemstillingen om det foreligger andre offentligrettslige begrensninger som tilsier at kommunene ikke kan motta ytelser som vist i eksemplene fra praksis.

Jeg vil vurdere om det finnes noen forvaltningsrettslige skranker mot at kommuner kan motta gaver og om den ulovfestede vilkårlæren kan sette grenser for avtalene som kommunene har inngått i de to eksemplene. Hvis avtalene ikke er ulovlige etter forvaltningsrettslige regler, kan det bli spørsmål om avtalene likevel kan være straffbare etter straffeloven (strl.). Jeg vil derfor kort vurdere om utbyggernes ytelser til vertskommunene kan straffes som korrupsjon etter strl. § 276 a, og om straffeloven derfor begrenser kommunenes anledning til å forhandle seg frem til ytelser før at de skal avgi høringsuttalelse til NVE.

Avslutningsvis vil jeg foreta en rettspolitisk vurdering av om kommuner bør ha anledning til å fremforhandle vederlagsfrie formuesytelser i forbindelse med at de avgir høringsuttalelser om slike prosjekter til NVE.

1.2 Avgrensninger

Eksemplene jeg bruker i oppgaven reiser flere rettslige spørsmål. Av plasshensyn må jeg imidlertid avgrense mot flere av disse. For det første vil jeg avgrense mot hvilke krav som kan stilles til saksbehandling, og om hvilke offentligrettslige og/eller privatrettslige regler som regulerer rettsforholdene. For det andre avgrenser jeg mot spørsmålet om disposisjonenes gyldighet. Med disposisjonenes gyldighet mener jeg virkningene av at det eventuelt foreligger manglende kompetansegrunnlag for kommunenes handlinger eller om det foreligger misbruk av myndighet. For det tredje avgrenser jeg mot spørsmålet om hvilken betydning det vil kunne ha om kommunens innstilling bygger på utenforliggende hensyn.

1.3 Videre fremstilling

Avgrensningene over viser at det er mange rettslige problemstillinger som er aktuelle når det inngås avtaler om ytelser fra det private til det offentlige, og denne oppgaven tar kun for seg enkelte sider ved disse rettslige disposisjonene. De mange problemstillingene slike avtaler reiser og den til dels uavklarte rettstilstanden, er noe av grunnen til at jeg ønsker å skrive om dette emnet innen forvaltningsretten. Ved gjennomgangen av eksemplene vil grunnprinsippet om forsvarlig saksbehandling, herunder åpenhet og tilliten til forvaltningen, og prinsippet om nøytralitet og saklighet, ha betydning for vurderingen av om vertskommunene kunne forhandle seg frem til de aktuelle ytelsene.⁴

Ettersom begge eksemplene dreier seg om konsesjonstildelinger til utbygging og drift av vindkraftverk, vil jeg først redegjøre kort for reglene for konsesjonstildelinger etter Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 29. juni Nr. 50. 1990 (energiloven (enl.)). Deretter vil jeg gjøre rede for de konkrete eksemplene, før jeg reiser noen særskilte problemstillinger ved hvert av prosjektene.

⁴ Graver (2007) s. 80 flg

I eksempelet om Sandøy kommune vil jeg behandle hvordan avtalen stiller seg i forhold til Lov om eigedomsskatt til kommunane av 6 juni. Nr. 29. 1975 (eiendomsskatteloven). I eksempelet fra Florø og Bremanger kommuner vil jeg behandle spørsmålet om hva slags rettsforhold som er etablert mellom partene.

Etter at jeg har kommentert disse særlige spørsmålene, vil jeg foreta en samlet vurdering av hvilket kompetansegrunnlag som ligger til grunn for ytelsene, betydningen av private parters samtykke, og om det foreligger noen rettslige begrensninger for hva slags ytelser kommuner kan motta av en privat utbygger.

Avslutningsvis vil jeg behandle spørsmålet om den ulovfestede vilkårlæren kan komme til anvendelse, hvorvidt forholdet kan anses som korrupsjon, og om vertskommunene bør ha anledning til å forhandle frem ytelser av den art som de to eksemplene viser.

2 Generelt om konsesjonstildeling etter energiloven

Det følger av enl. § 3-1 at ”anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon”. Etter departementets delegasjonsbrev til NVE 25. oktober 2011, er det NVE som er konsesjonsmyndighet.

Prosessen frem til NVE beslutter om det skal tildeles konsesjon til vindkraft, går i korte trekk ut på at utbyggeren utarbeider en søknad med en konsekvensutredning som skal sendes til NVE, jf. enl. § 2-1. Søknaden skal også sendes til offentlige organer og andre som tiltaket ”direkte gjelder” til uttalelse, jf. enl. § 2-1 syvende ledd. Det skal settes en tidsfrist for å avgi uttalelse.

Vindkraftanleggene plasseres gjerne innenfor grensene til en eller flere kommuner, og medfører både negative og positive konsekvenser for miljø, økonomi, næring og lokalsamfunnet i vertskommunene. De berørte kommuner inngår derfor blant de offentlige organer som skal uttale seg om søknaden.⁵ Kommunene avgir en høringsuttalelse til NVE, der innholdet av uttalelsen blir fastsatt gjennom en avstemning i kommunestyre eller bystyre.

Når høringsrunden er avsluttet, vurderer NVE om vindkraftprosjektet skal meddeles konsesjon. Ved avgjørelsen av om et prosjekt skal få konsesjon, skal fordelene og ulempene vurderes opp mot hverandre.⁶ Det vil i praksis si at formålet med loven, som er å sikre at produksjon av energi foregår på en rasjonell måte, veies opp mot hensynet til berørte allmenne og private interesser, jf. enl. § 1-2. Hvilken vekt NVE skal tillegge vertskommunens høringsuttalelse når konsesjonssøknaden vurderes, fremgår imidlertid hverken av loven eller forarbeidene til enl.

Praksis fra Olje- og Energidepartementet (OED), som er klageinstans i konsesjonssaker, viser imidlertid at kommunenes synspunkt er av stor betydning ved vurderingen av om konsesjon skal meddeles. I klagesak 08/00580-1 til OED, var det spørsmål om mulig utbygging av vindkraft i Austevoll kommune i Hordaland. Den 19.02.2007 hadde NVE gitt Statkraft konsesjon til utbygging av et vindkraftverk i kommunen, selv om kommunestyret hadde gått klart imot vindkraftprosjektet. Etter at NVE opprettholdt sin beslutning om å meddele konsesjon, klaget Austevoll kommune m.fl. vedtaket inn for OED. Den 6. februar 2009 besluttet OED å omgjøre NVE sitt vedtak. OED uttalte blant annet at:

*”Olje- og Energi departementet har videre merket seg at et enstemmig kommunestyre i Austevoll i møte den 22.03.07 vedtok å gå i mot Statkrafts vindkraftprosjekt i kommunen. Olje- og Energi departementet vil påpeke at vertskommunens vurderinger av et vindkraftprosjekt **vil veie tungt** (min utheving) i*

⁵ Ot.prp.nr.43 (1989-1990) s. 85

⁶ Klagesak fra Austevoll kommune til OED, sak 08/00580-1

konsesjonsmyndighetenes saksbehandling i den grad de er forenlige med statlig politiske målsetninger og helhetlige, sentrale energimessige vurderinger.”

På spørsmål fra meg, har NVE bekreftet at kommunens synspunkter tillegges stor vekt i konsesjonssaker om vindkraft. NVE opplyste at praksis fra OED viser at departementet har støttet alle kommuner som har klaget inn en meddelt konsesjon fra NVE.⁷ Det er imidlertid ikke noe bindende regelverk som sier at konsesjonsmyndigheten ikke kan innvilge en konsesjonssøknad når vertskommunen har gått imot forslaget. Klagesaken fra Austevoll kommune og opplysningene fra NVE viser imidlertid at kommunens syn på konsesjonssøknaden har stor betydning for om en konsesjonssøknad blir innvilget.

3 Eksempler

3.1 Utbygging av vindkraft i Sandøy kommune

I februar 2006 sendte Havsul 1 AS, heretter Havsul, inn konsesjonssøknad til NVE om utbygging av en offshore vindpark i Sandøy kommune i Møre og Romsdal. I 2009 ble prosjektet kjøpt opp av Vestavind Offshore, som igjen eies av blant annet Bergenhalvøens kommunale kraftselskap (BKK), Sunnhordland Kraftlag (SKL) og Haugaland Kraft.

NVE innvilget konsesjonssøknaden den 24.06.2008. Vedtaket om konsesjon ble klaget inn for OED av syv forskjellige personer og organisasjoner, herunder Aksjonsgruppa mot Havsul i Sandøy kommune. Den 10.09.2009 besluttet OED å opprettholde NVE sitt vedtak av 24.06.2008.

I NVE's vedtak gis det konsesjon til å oppføre et vindkraftanlegg med turbiner på mellom 3 og 8 MW utenfor kysten i Sandøy kommune. I praksis medfører dette at det er gitt tillatelse

⁷ E-post fra Arne Olsen NVE, datert 2. februar 2012

til å oppføre mellom 44 og 117 vindturbiner, avhengig av hvilke turbinstørrelser selskapet velger å benytte.

Før konsesjonssøknaden ble sendt til NVE, ble det i desember 2004 utarbeidet en forhåndsmelding for Havsulprosjektet. Forhåndsmeldingen ble utarbeidet av den tidligere eier av prosjektet, Havgul AS, og sendt NVE. Meldingen informerte blant annet om forventede konsekvenser, men inneholdt ikke noen konkrete forslag om økonomisk kompensasjon eller lignende ytelser til kommunen. Som svar på forhåndsmeldingen utarbeidet NVE et utredningsprogram, der Havsul blant annet ble bedt om å ”i nødvendig grad ta kontakt med kommuner, grunneiere og andre berørte interesser i utredningsarbeidet”. I etterkant av forhåndsmeldingen ble det derfor avholdt møter mellom kommunen og Havsul, og mellom andre interesseorganisasjoner og Havsul.⁸

Den endelige konsesjonssøknaden ble sendt til NVE i februar 2006. Under punktet om samfunnsmessige virkninger, ble det inntatt et tilbud om økonomisk kompensasjon til Sandøy kommune på 5 promille av anleggets verdi over en periode på 10 år.⁹ En endelig avtale (heretter avtalen) mellom Havsul (heretter også omtalt som selskapet eller utbygger) og Sandøy kommune ble deretter vedtatt av kommunestyret den 20.09.2006. Samme dag vedtok også kommunestyret å stille seg positiv til utbygging av vindkraftanlegget i kommunen.¹⁰ De to vedtakene fremgår av to ulike saksfremlegg fra kommunen.

Saksfremlegget til kommunestyret om inngåelse av avtalen om økonomisk kompensasjon med Havsul, viser at de berørte kommuner, herunder Giske, Haram, Eide, Averøy og Sandøy, har samarbeidet med Havsul om en avtale om økonomisk kompensasjon fordi ”ingen av kommunanene har innført eigedomsskatt”. Da det er Sandøy kommune som vil ha majoriteten av vindmøllene innenfor sin kommunegrense, vil den videre fremstillingen kun belyse avtaleforholdet mellom Havsul og Sandøy kommune.

⁸ <http://vestavindoffshore.no/havsul/konsesjon/>, vedlegg 1, konsesjonssøknaden s. 12.

⁹ Konsesjonssøknaden s. 8

¹⁰ Avtale om økonomisk kompensasjon ved etablering av vindmøllepark – Havsul 1 AS, datert 20.09.2006 (vedlegg 1). Vedtak fra kommunestyret (vedlegg 2)

Avtalens punkt 3 angir de nærmere betingelsene for beregningen av den økonomiske kompensasjonen. I følge punkt 3.2 skal det ytes en engangskompensasjon på NOK 10 000 pr. installert MW.¹¹ I praksis vil denne kompensasjonen utgjøre NOK 3,5 millioner. I tillegg skal Havsul utbetale en årlig kompensasjon på 7 promille av de totale byggekostnader for vindkraftanlegget, jf. punkt 3.3 i avtalen. I konsesjonssøknaden er de totale byggekostnadene estimert til NOK 3,8 mrd, og det er denne summen som skal legges til grunn ved utregningen. Avtalen forplikter dermed Havsul til å utbetale NOK 29,1 millioner til Sandøy kommune hvert år. Avtaleperioden er satt til 25 år, som tilsvarer konsesjonsperioden, jf. avtalens punkt 5. I tillegg skal det utbetales en årlig produksjonsavhengig kompensasjon på kr.0,0025 kWh, jf. avtalens punkt 3.4. Avtalen gir derfor kommunen en langt større kompensasjon enn det som følger av det opprinnelige tilbudet i konsesjonssøknaden. Avtalen inneholder ingen bestemmelser om motytelser fra kommunen.

I følge konsesjonssøknaden ville det opprinnelige tilbudet i søknaden medført en økning i kommunens skatteinntekter på 72 %.¹² Ettersom den endelige avtalen mellom Sandøy kommune og Havsul har øket beregningssatsen fra 5 promille til 7 promille av anleggets verdi, og avtaleperioden er forlenget fra 10 år til 25 år, vil denne andelen ligge enda høyere enn det som følger av beregningen i konsesjonssøknaden.

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune ble revidert i september 2011. Det ble blant annet tatt inn en begrensning i avtalens punkt 3.3 tredje ledd som tok høyde for at kommunen hadde innført eiendomsskatt i 2008. Havsul skal fremdeles betale en eventuell differanse mellom beregnet eiendomsskatt og 7 promille av anleggets verdi, men avtalen sikrer at selskapets forpliktelser overfor kommunen ikke blir negativt påvirket av eventuelle endringer i den innførte eiendomsskatten. Under samme punkt åpnes det også for prisjustering av byggekostnadene siden 2006.

¹¹ Opprinnelig avtale mellom Sandøy kommune og Havsul 1 AS (vedlegg 3)

¹² Konsesjonssøknaden s. 8

Lovligheten av den økonomiske kompensasjonen ble bragt inn for Kommunal- og regionaldepartementet av Næringslivets kystaksjon i 2006. Kommunal- og regionaldepartementet tok kun stilling til om den gjeldende avtalen var omfattet av reglene om utbyggingsavtaler i den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 (plbl). Kommunal- og regionaldepartementet kom frem til at avtalen i tilknytning til vindkraftanlegget ikke passet med formålet eller lovens definisjon av en utbyggingsavtale i plbl. § 64. Departementet mente at avtalen ikke hadde sitt grunnlag i kommunens planmyndighet. Dessuten uttrykte avtalen eksplisitt at kommunens myndighet etter plbl. ikke ble begrenset av avtalen.¹³ Avtalen var derfor ikke omfattet av plbl. regler om utbyggingsavtaler.

Uttalelsen fra Kommunal- og regionaldepartementet er imidlertid kun veiledende, og spørsmålet om avtalens gyldighet er ikke rettskraftig avgjort. I tillegg er avtalens gyldighet ikke vurdert etter andre forvaltningsrettslige regler.

3.2 Utbygging av vindkraft på Guleslettene i Sogn og Fjordane

Den 26. august 2011 sendte Guleslettene Vindkraft AS (heretter omtalt som GVAS, selskapet eller utbygger) inn konsesjonssøknad til NVE om utbygging av et vindkraftverk i Florø og Bremanger kommuner i Sogn og Fjordane. Selskapene Zephyr og Norsk Grønnkraft AS, eier GVAS. Det er GVAS som eier og skal utvikle og drifte vindkraftanlegget på Guleslettene.

Gitt at konsesjon innvilges, skal det utplasseres 48 vindturbiner på Guleslettene. Guleslettene er et fjellplatå som ligger 400-700 m.o.h på grensen mellom Florø og Bremanger kommuner. Området blir betegnet som nasjonalt sjeldent og deler av Guleslettene brukes til fritidsaktiviteter av innbyggerne i begge kommuner.¹⁴ Planområdet

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2006/vindkraft-avtaler-omfattes-ikke-av-plan-.html?id=436852>, brev fra kommunal- og regional departementet datert 21.11.2006

¹⁴ Rapport fra Direktoratet for naturforvaltning s. 2 (vedlegg 4)

utgjør 29 km² og det vil bli bygget interne veier inn til hver enkelt turbin. Totalt vil dette utgjøre ca. 33 km med internveier på Guleslettene.

I forkant av innsendelsen av konsesjonssøknaden, sendte GVAS, i likhet med Havsul, inn en forhåndsmelding til NVE om mulig utbygging av et vindkraftanlegg på Guleslettene. I svarbrevet fra NVE ble det fastsatt et utredningsprogram, og NVE anbefalte at ”tiltakshaver under utredningsarbeidet oppretter en samrådsgruppe”¹⁵, hvilket ble gjort. Formålet med samrådsforumet var at GVAS skulle ha et forum for å informere om status for prosjektplanene, og om mulige konsekvenser vindkraftanlegget vil kunne påføre nærmiljøet. Videre skulle forumet bidra til at selskapet fikk innspill om hvordan vindkraftprosjektet best kan gjennomføres og hvordan byggeprosessen burde foregå. I samrådsforumet ble det valgt inn representanter fra både Florø og Bremanger kommune.

Det første møtet i Samrådsforumet ble avholdt 3. mai 2011. I referatet fra dette møtet fremgår det av punkt 14 at det ble reist spørsmål om utbygger kunne tenke seg å påta seg ansvaret for oppkjøring av skiløyper i vindparken.¹⁶ Spørsmålet om skiløyper ble dermed reist av kommunens representant før konsesjonssøknaden ble sendt inn.

Konsesjonssøknaden som ble sendt inn til NVE 15. august 2011, inneholdt et eget avsnitt med ”forslag til avbøtende tiltak”. I dette avsnittet ble det fremsatt flere forslag til tiltak, herunder oppføring av varmetue, lysløype og oppkjøring av skiløyper i området. I tillegg ble det foreslått at utbygger skulle påta seg brøyting av parkeringsplass.¹⁷ Mitt fokus i det følgende er tilbudet om varmetue og lysløype, fordi disse tiltakene har fått mest omtale i media.

Konsesjonssøknaden med konsekvensutredningen ble sendt på høring til Bremanger og Florø kommuner. Konsesjonssøknaden inneholdt også en søknad om dispensasjon fra

¹⁵ <http://skjema.nve.no/NVE-saksdokument/200704834-47-426941.PDF>, Utredningsprogram fra NVE, datert 2.juli 2009 s. 4

¹⁶ Referat fra samrådsmøtet, datert 06.05.2011 (vedlegg 5)

¹⁷ <http://skjema.nve.no/NVE-saksdokument/200704834-59-868855.pdf>, Konsesjonssøknaden fra Guleslettene vindkraft AS s. 38 og 80- 82,85.

gjeldende arealplan i kommunene. Begge kommunene har behandlet konsesjonssaken i henholdsvis kommunestyre og bystyre. Florø kommunes bystyre vedtok den 6.12.2011 å gå inn utbygging av vindmølleparken. Kommunestyret i Bremanger gikk også inn for vindkraftutbyggingen i regi av GVAS den 19.01.2012.

Begge kommunene har stilt som forutsetning for konsesjon at utbyggeren påtar seg ansvaret og kostnaden med å oppføre lysløype og varmetue i området for vindmølleparken. Disse forutsetningene er ikke blitt avtalefestet mellom GVAS og kommunene i en skriftlig avtale. GVAS utformet imidlertid en ensidig erklæring den 18. januar 2012, etter at Bremanger kommune ønsket å få på plass en avtale med GVAS før kommunestyremøtet.¹⁸ Erklæringen omhandler de lokale ringvirkningene i forbindelse med utbygging av vindkraft på Guleslettene og det fremgår av erklæringen at GVAS anser seg forpliktet til å realisere nevnte tiltak. I følge punkt 6 har GVAS avtalt med lokale grunneiere å etablere lysløype. Dette er også inntatt i konsesjonssøknaden under ”avbøtende tiltak” sammen med brøyting av parkeringsplass og etablering av varmetue, som også er en del av erklæringen, men ikke avtalt med grunneierne. I de tilgjengelige dokumentene er det ikke nevnt noe om motytelser fra kommunene.

I det følgende vil jeg kort kommentere håndteringen av konsesjonssøknaden til GVAS i de to kommunene hver for seg.

3.2.1 Behandling av konsesjonssøknaden i Florø kommune

I Florø kommune var det delte synspunkter på spørsmålet om kommunen burde gå inn for utbygging av vindmølleparken på Guleslettene. I følge konsesjonssøknaden vil vindmølleparken i enkelte deler av planområdet ”oppleves som et dominerende landskapselement i området etter utbygging.” Videre heter det at “området vil derfor i

¹⁸<https://bremanger.kommune.no/innsyn/wfdocument.aspx?journalpostid=2012000434&dokid=54698&version=1&variant=A&ct=RA-PDF>, Erklæring om lokale ringvirkninger, datert 18. januar 2012.

vesentlig grad endre karakter som følge av vindkraftutbyggingen.” Fra Florø sentrum vil flere av turbinene være godt synlig og landskapsbildet vil derfor bli endret i stor grad.¹⁹

Bystyret i Florø kommune behandlet konsesjonssaken den 6.12.2011. Med 22 mot 13 stemmer gikk bystyret inn for utbygging av Guleslettene vindkraft. I vedtakets punkt 3 heter det at Florø og Bremanger skal sammen med utbygger ha en gjennomgang av flere avbøtende tiltak som skal være en *forutsetning for at konsesjon gis* (min utheving). For Florø sitt vedkommende gjelder det særskilt:

”Varmestover (min.50m2) i området og lysløype på min. 10 km med innvendige mindre løyper”

Spørsmålet om dispensasjon fra arealplanen ble ikke behandlet av bystyret. Årsaken til dette kan være at ved dispensasjonssøknader skal ”Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, (...) få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8”, jf. pbl. § 19-1 siste punktum. Denne prosessen er ikke blitt gjennomført på det nåværende tidspunkt.

Beslutningen i bystyret viser imidlertid at kommunen mener at konsesjon må være betinget av at GVAS påtar seg kostnaden og ansvaret for oppføring av varmetuer og lysløype i Florø kommune, slik som beskrevet i konsesjonssøknaden.

3.2.2 Behandling av konsesjonssøknaden i Bremanger kommune

I likhet med Florø kommune, var vindkraftutbygging på Guleslettene et omstridt tema i Bremanger kommune. De aller fleste vindturbinene vil ligge innenfor Bremanger kommunes grenser på Guleslettene. Bremanger kommune vil derfor oppleve at tidligere

¹⁹ Konsesjonssøknadens konsekvensutredning s. 45

inngrepsfrie områder vil bortfalle. Områdets karakter vil bli dramatisk endret fra et naturområde til et område preget av tekniske inngrep.²⁰

Proessen i Bremanger tok noe lengre tid enn i Florø kommune. Formannskapet vedtok den 6.12.2011 å utsette den endelige behandlingen av konsesjonsspørsmålet. Det følger av referatet fra dette møtet at man skulle fremforhandle en avtale med utbygger før det ble tatt stilling til konsesjonssøknaden.²¹

Saken skulle egentlig avgjøres i kommunestyret den 14.12.2011, men etter råd fra forhandlingsutvalget, ble behandlingen av konsesjonssøknaden utsatt til nyåret. Saken ble tilslutt behandlet den 19.01.2012 i kommunestyret, som vedtok å gå inn for utbyggingen. I kommunestyrets vedtak heter det blant annet:

”Bremanger kommune er positive til utbygging av Guleslettene vindkraftverk, då grunneigarar og grendalag i nærområdet er positive til tiltaket, og ein meiner dei positive verknadane av tiltaket gjer at ein kan akseptere dei negative konsekvensane.

...

”Avbøtande tiltak som nemnt i konsesjonssøknaden (lysløype og varmestove) bør vere ein føresetnad for at konsesjon vert gjeve.”

Vedtaket i kommunestyret viser at lysløype og varmestuer også er vesentlige forutsetninger for at Bremanger kommune var positive til søknaden. Spørsmålet om dispensasjon fra arealplanen ble det heller ikke tatt stilling til under avstemningen i kommunestyret i Bremanger.

²⁰[https://bremanger.kommune.no/innsyn/wfdocument.aspx?journalpostid=2012000572&dokid=54884&versjon=1&variant=P&Vedtaket fra kommunestyret i Bremanger, datert 19.01.2012](https://bremanger.kommune.no/innsyn/wfdocument.aspx?journalpostid=2012000572&dokid=54884&versjon=1&variant=P&Vedtaket%20fra%20kommunestyret%20i%20Bremanger,%20datert%2019.01.2012)

²¹ Vedtaket fra kommunestyret i Bremanger, datert 19.01.2012

Gjennomgangen av saksforholdene i de to kommunene viser at en forutsetning for at kommunene ønsker et vindkraftanlegg i sine respektive kommuner, er at det blir bygget varmestue og lysløype.

4 Oppsummering av likheter og forskjeller i eksemplene

Saksbehandlingen av konsesjonssøknadene i samtlige kommuner, viser at det har vært kommunikasjon mellom utbyggerne og kommunene før vertskommunene har avgitt sine høringsuttalelser til NVE. Denne kommunikasjonen har i begge eksemplene resultert i at utbygger har påtatt seg forpliktelser overfor kommunen. Saksbehandlingen i Bremanger og Sandøy kommuner viser også at forpliktelsene for utbygger blir formalisert nært i tid med at kommunene avgir sine høringsuttalelser til NVE, og uten at det skriftlig er blitt avtalt noen motytelse fra vertskommunene. I samtlige kommuner har vindkraftutbyggingene vært et kontroversielt spørsmål blant kommunenes innbyggere.

Ytelsene i de to eksemplene er imidlertid av svært ulik art og omfang. Sandøy kommune mottar kontantytelser av betydelig økonomisk størrelse, mens Bremanger og Florø kommuner mottar realytelser med langt lavere økonomisk verdi. Bremanger og Florø kommuner har heller ikke inngått en formell avtale med utbygger på samme måte som Sandøy kommune. Forpliktelsen for GVAS kommer til uttrykk gjennom konsesjonssøknaden og erklæringen fra 18. januar 2012, til forskjell fra Havsul, hvor forpliktelsen mellom kommune og utbygger er inngått i en avtale.

Videre har Florø og Bremanger kommuner inntatt varmestue og lysløype som vilkår for konsesjon i sine vedtak om høringsuttalelser. Dette er ikke tilfellet i Sandøy kommune. Der er avtalen med Havsul kun tatt inn som et moment i vurderingen om kommunen i sin høringsuttalelse bør stille seg positiv til vindkraftutbyggingen.

5 Særskilte problemstillinger ved de enkelte eksemplene

Før jeg foretar en vurdering av de rettslige fellesspørsmålene eksemplene reiser, vil jeg behandle noen særlige problemstillinger. Det dreier seg for det første om enkelte skatterettslige spørsmål som avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune reiser. For det andre vil jeg drøfte om erklæringen utstedt av GVAS gir uttrykk for et avtaleforhold mellom vertskommunene og GVAS.

5.1 Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune: Eiendomsskatterettslige spørsmål

I det følgende vil jeg sammenligne den årlige økonomiske kompensasjonen i avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune med eiendomsskattelovens regler. Grunnen til dette, er at jeg vil undersøke om kommunen kunne oppnådd tilsvarende ytelser etter eiendomsskatteloven. Dette kan ha betydning for den videre vurderingen av hvilket kompetansegrunnlag som må foreligge for at kommunen kan inngå avtalen.

Problemstillingen jeg vil forsøke å besvare i det følgende, er om avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune om årlig kompensasjon, reelt sett må anses for å være et vedtak om å innføre eiendomsskatt på vindmølleparken. Hvis den årlige kompensasjonen mellom Havsul og Sandøy kommune i realiteten kan anses som eiendomsskatt, blir spørsmålet om eiendomsskatteloven krever at eiendomsskatt blir innført i henhold til lovens system, og om avtalen derfor er ugyldig.

Dersom avtalen om årlig økonomisk kompensasjon ikke kan anses som et vedtak om eiendomsskatt, blir spørsmålet om avtalen likevel er i strid med eiendomsskattelovens regler, og om den derfor representerer en omgåelse av eiendomsskatteloven. Hvis eiendomsskatteloven stenger for avtaler som den foreliggende, kan det innebære at Sandøy kommune har gått utover sin kompetanse. Virkningen av dette kan være at kommunen ikke hadde anledning til å avtale at Hvasul skulle yte en årlig kompensasjon.

De nevnte problemstillingene søkes besvart ved gjennomgang og en tolkning av den årlige kompensasjonen i kompensasjonsavtalen mellom Havsul og Sandøy kommune, holdt opp mot eiendomsskattelovens regler.

5.1.1 Kort om kompensasjonsavtalen

Avtalen som ble inngått mellom Havsul og Sandøy kommune i 2006, gir kommunen blant annet krav på en årlig kompensasjon. Den årlig kompensasjonen skal utgjøre 7 promille av de totale byggekostnadene, som i konsesjonssøknaden er estimert til NOK 3,8 mrd. Dersom kommunen senere beslutter å innføre eiendomsskatt, skal Havsul imidlertid kun betale en eventuell differanse opp til 7 promille av anleggets verdi. De totale inntektene for kommunen gjennom den årlige kompensasjonen vil utgjøre NOK 29,1 mill.²²

Det følger av alminnelige tolkningsprinsipper at utgangspunktet for å fastlegge innholdet av en avtale, er en naturlig språklig forståelse av avtalens ordlyd.²³ Ettersom avtalens punkt 3. 3 om beregningen av den årlige kompensasjonen synes å være utformet med henblikk på eiendomsskatteloven, tilsier en tolkning av dette avtalepunktet at den årlige kompensasjonen skal sikre at kommunen mottar inntekter som om de hadde innført eiendomsskatt. En slik tolkning støttes også av konsesjonssøknaden, hvor det heter at ”kommunen ikke har eiendomsskatt, men en årlig kompensasjon (...) er tilbudt kommunen”.²⁴ Vedtaket fra kommunestyret datert 20.09.2006 tyder også på en slik forståelse fordi det fremgår av søknaden at avtalen ”sikrar ein årleg kompensasjon på høgde med ein situasjon der kommunen innfører eigedomsskatt”.²⁵ Formålet bak den årlige økonomiske kompensasjonen er følgelig å kompensere for at kommunen ikke hadde innført eiendomsskatt. Den årlige produksjonsavhengige kompensasjonen er i avtalen ikke

²² Avtalens punkt 3 flg.

²³ Geir Woxholt, avtalerett s. 408

²⁴ Konsesjonssøknaden s. 8

²⁵ Vedtak fra kommunestyret datert 20.09.2006.

knyttet opp mot eiendomsskatt. Det er derfor den årlige (ikke produksjonsavhengige) kompensasjonen som vil bli drøftet i det følgende.

Sandøy kommune vedtok imidlertid å innføre eiendomsskatt på verk og bruk fra og med skatteåret 2008. Det fremgår av punkt 9 i vedtak fattet av kommunestyret datert 21.03.2007, at eiendomsskatten skal være fleksibel og i dårlige tider for næringslivet, skal det vurderes om den skal nedsettes eller fjernes.²⁶

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune ble reforhandlet i 2011. Endringene innebar blant annet at avtalen ble korrigert for vedtaket om eiendomsskatt i kommunen, samt åpnet for prisjustering av byggekostnaden. I den videre drøftelsen tar jeg utgangspunkt i avtalen som ble fremforhandlet i 2006, ettersom denne avtalen ble inngått samme dag som kommunestyret vedtok å stille seg positiv til vindkraftutbyggingen i sin høringsuttalelsen til NVE.²⁷

5.1.2 Representerer avtalen i realiteten et vedtak om eiendomsskatt?

Den første problemstillingen er altså om den årlige økonomiske kompensasjonen i avtalen kan anses som et vedtak om innføring av eiendomsskatt på anlegget Havsul 1 etter eiendomsskatteloven.

5.1.2.1 Er vindkraftanlegg underlagt eiendomsskatt?

Formålet med den årlige kompensasjonen er å kompensere for manglende eiendomsskatt, jf. punkt 5.1.1. Forutsetningen for avtalen synes derfor å være at vindkraftanlegget kunne ha vært gjenstand for eiendomsskatt. Det må følgelig vurderes om det kan utskrives eiendomsskatt på vindkraftanlegg.

²⁶ Skattevedtaket fra kommunestyret datert 21. 03.2007 (vedlegg 6)

²⁷ Vedtak om avtale og vedtak om å gå inn for anlegget

Etter eiendomsskatteloven § 3 c kan kommunen skrive ut eiendomsskatt på ”verk og bruk i heile kommunen”. I eiendomsskatteloven § 4 annet ledd er det regnet opp en rekke eksempler på hva som skal regnes som verk og bruk. Bestemmelsen skal ikke tolkes uttømmende, jf. ”m.a”. En slik tolkning samsvarer også med lovens forarbeider.²⁸ I forarbeidene er det vist til teori og praksis som tilsier at det må være anlegg av en viss størrelse, og at virksomheten bør være av industriell karakter. Vindkraftanlegget vil kunne dekke energibehovet til 50 000 husstander pr. år og 78 vindturbiner vil bli plassert i sjøen. Vindmølleparken må derfor kunne betraktes som et anlegg av en viss størrelse og av industriell karakter.²⁹ Videre uttalte Finansdepartementet i Utv 1998 s 1189 at vindkraftanlegg anses som verk og bruk. Lovens ordlyd sammenholdt med forarbeidene og uttalelsen fra Finansdepartementet, tilsier derfor at vindkraftanlegg kan være gjenstand for eiendomsskatt. Kommunen har derfor hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt på vindkraftanlegget.

5.1.2.2 Fastsettelse av grunnlag for økonomisk kompensasjon og eiendomsskatt

I dette punktet sammenlignes reglene for beregning av eiendomsskatt i eiendomsskatteloven med hvordan størrelsen på den økonomiske kompensasjonen i avtalen utregnes. Spørsmålet er om beregningsmåten som følger av avtalen innebærer at Sandøy mottar høyere ”skatteinntekter” enn det kommunen kunne oppnådd gjennom eiendomsskattelovens regler.

Den økonomiske kompensasjonen i avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune skal beregnes på grunnlag av de totale byggekostnadene for vindkraftanlegget. Til byggekostnader regner Havsul med samtlige kostnader for vindkraftanlegget, fra og med investeringsbeslutningen til og med ferdigstillelse. Dette beløpet ble i konsesjonssøknaden estimert til NOK 3, 8 milliarder.

²⁸ Ot.prp. nr. 77 (2005-2006) p. 14.2.2

²⁹ <http://vestavindoffshore.no/havsul/>, konsesjonssøknaden

Etter eiendomsskatteloven § 8 skal eiendomsskatten regnes ut i fra verdien (taksten) som eiendommen er satt til ved ligningen. Denne bestemmelsen har imidlertid kun trådt i kraft for anlegg for produksjon, overføring og distribusjon av elektrisk vannkraft, jf. kgl.res. av 2. juli 1999 nr. 713, jf. eiendomsskatteloven § 33. Skattegrunnlaget for vindkraft skal fortsatt beregnes etter §§ 4 og 5 i den gamle byskatteloven (bysktl.), jf. eiendomsskatteloven § 33 annet ledd.

I henhold til bysktl. § 4 første ledd fastsettes en eiendoms verdi ved taksering. Videre fremgår det av bysktl. § 5 første og annet ledd at det er eiendommens omsetningsverdi som skal legges til grunn ved takseringen. Hovedregelen er at det er substansverdien som er utgangspunktet for å finne omsetningsverdien, jf. Rt. 2007 s. 149. Dette vil i praksis si at det tas utgangspunkt i den tekniske verdien som tilsvarer ”gjenanskaffelsesverdien med fradrag for slit, elde og eventuell utidsmessighet”, jf. Rt. 2007 s. 149 (avsnitt 43).

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune viser at det er de totale kostnadene ved vindkraftanlegget som skal legges til grunn (avtalens punkt 3.3). Disse kostnadene omfatter ”vindturbiner, fundamenter, kabler/kraftlinjer, transformatorstasjoner og diverse”. Det følger av nevnte rettspraksis at det er gjenanskaffelsesverdien for anlegget som er avgjørende, og dette estimatet synes derfor å være i samsvar med rettspraksis, da dette tilsvarer gjenanskaffelsesverdien for et nytt anlegg. Det er imidlertid vanskelig å sammenligne disse tallene, fordi investeringskostnadene kan endre seg over tid. Dersom kommunen benytter seg av eiendomsskattelovens regler, vil bergningsgrunnlaget kunne variere. Skatteinntektene kan øke som følge av høyere investeringskostnader eller de kan bli lavere som følge av lavere kostnader for bygging av anlegget, til forskjell fra beregningsgrunnlaget i avtalen, hvor byggekostnadene ligger fast. Sandøy kommune synes imidlertid å ha tatt høyde for dette under ”økonomiske konsekvenser” i vedtaket fra 20.09.2006 (vedlegg 1). Her heter det at en redusert investering, vil medføre en redusert kompensasjon. Dette punktet fremgår imidlertid ikke av avtalen mellom partene, og det fremstår derfor som uklart hva som er avtalt mellom partene på dette punkt.

En grunnleggende forskjell er imidlertid at det etter eiendomsskatteloven skal gjøres fradrag for slit og elde over tid, jf. Rt. 2007 s. 149. Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune tar ikke høyde for et slikt verdifall på anlegget. Kompensasjonen skal utbetales med samme beløp over hele konsesjonsperioden som er 25 år, og dersom konsesjonen forlenges skal avtalen reforhandles.³⁰

Basert på drøftelsen over er det vanskelig å fastslå konkret om kommunen kunne oppnådd like høye skatteinntekter gjennom takseringsreglene i eiendomsskatteloven. Grunnet avtalens manglende bestemmelse om fradrag for slit og elde, er det likevel nærliggende å anta at inntektene slik de fastsettes etter avtalen, vil kunne være høyere enn det eiendomsskattelovens regler gir grunnlag for over tid.

I 2009 fikk eiendomsskatteloven § 3 en ny tilføyelse i siste ledd. Tilføyelsen innebærer at det er grunnlinjen utenfor kysten som avgjør hvor langt ut i sjøen kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Endringen trådte i kraft fra og med skatteåret 2010 og medførte at mange kommuner som tidligere hadde skrevet ut eiendomsskatt på anlegg helt ut til territorialgrensen, fikk redusert sine skatteinntekter.³¹ Anlegg som ligger delvis innenfor og delvis utenfor grunnlinjen, vil følgelig få et redusert bergningsgrunnlag, fordi kommunene ikke har hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt på anlegg som befinner seg utenfor grunnlinjen.

I forbindelse med denne lovendringen avga Sandøy kommune høringsuttalelse til lovforslaget den 29.10.2008. I saksutredningen fremgår det at av det planlagte vindkraftanleggets totale areal, er det kun 60 % som vil ligge innenfor grunnlinjen.³² Resultatet av tilføyelsen i eiendomsskatteloven § 3 siste ledd, er derfor at kun 60 % av det arealet som Havsul opptar, vil inngå i det geografiske området for eiendomsskatt.

³⁰ Avtalens punkt 5

³¹ Prop. 1 L (2009-2010) Skatte- og avgiftsopplegget, http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/fratar_kystkommuner_eiendomsskatt

³² http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/sl/Horingsuttalelser/2008/oktober/10_sandoy_vedlegg1.pdf, Høringsuttalelse fra Sandøy kommune.

Som tidligere nevnt ble avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune revidert i 2011, altså etter at endringen i eiendomsskatteloven § 3 siste ledd trådte i kraft. I den nye avtalens punkt 3.3 skal den årlige kompensasjonen fremdeles utgjøre 7 promille av de totale byggekostnadene på NOK 3,8 milliarder.³³ Revisjonen har kun tatt inn at kommunen faktisk har innført eiendomsskatt, men nevner ikke noe om at bare 60 % av anlegget er gjenstand for eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 3 siste ledd. En naturlig språklig forståelse av avtalen viser derfor at det ikke er tatt høyde for at eiendomsskatteloven har blitt endret på dette punkt.

Den reviderte avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune innebærer derfor at kommunen mottar en kompensasjon for manglende eiendomsskatt i et område hvor det ikke er rettslig grunnlag for å skrive ut eiendomsskatt. Beregningsgrunnlaget etter avtalen gir derfor kommunen høyere "skatteinntekter" enn det kommunen kunne oppnådd gjennom eiendomsskattelovens regler.

5.1.2.3 Skattesatsene

I dette avsnittet sammenligner jeg skattesatsene som kommunen har hjemmel til å benytte etter eiendomsskatteloven, og satsen som er avtalt i avtalens del 3.3.

Eiendomsskatteloven § 11 angir at kommunen kan benytte en sats mellom 2 og 7 promille av takstverdien ved fastsettelse av eiendomsskatt. Videre følger det av eiendomsskatteloven § 13 at en kommune ikke kan sette skattesatsen høyere enn 2 promille det første året etter at det blir utskrevet eiendomsskatt. I de påfølgende årene kan ikke skattesatsen økes med mer enn 2 promille for hvert år, jf. eiendomsskatteloven § 13 annet punktum. Skattesatsen må derfor settes opp gradvis, gitt at kommunen beslutter å sette opp skattesatsen.

Til sammenligning fremgår det av avtalens punkt 3.3 at kompensasjonssatsen settes til 7 promille fra det første året kompensasjonsbeløpet skal utbetales. Avtalen innebærer derfor

³³ Avtalen mellom Sandøy kommune og Havsul 1 as, datert 26.09.2011

at satsen er 5 promille høyere fra og med det første året kommunen har krav på utbetaling enn hva som hadde vært tilfelle dersom kommunen hadde innført eiendomsskatt det samme året.

Sandøy kommune har imidlertid vedtatt å innføre eiendomsskatt, og denne problemstillingen er derfor ikke like aktuell nå (2012). Da den første avtalen ble inngått i 2006, var det imidlertid ikke innført eiendomsskatt i kommunen. Dette aspektet av avtalen er derfor av mer prinsipiell interesse, fordi det gir kommunen anledning til å få større inntekter enn den kunne ha sikret seg gjennom ordinær eiendomsskatt på det tidspunktet avtalen ble inngått.

5.1.2.4 Kan kommunen pålegge kun Havsul eiendomsskatt?

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune medfører i praksis at kun ett næringsanlegg i kommunen blir ”skattlagt”. Avtalen sikrer at kommunen får ”skatteinntekter” uten å treffe vedtak om eiendomsskatt på ”verk og bruk” etter eiendomsskatteloven. Spørsmålet er om kommunen kunne beskattet kun ett verk eller bruk etter eiendomsskattelovens regler.

Ordlyden i eiendomsskatteloven § 3 c angir at det kan utskrives eiendomsskatt ”berre på verk og bruk i heile kommunen”. En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at dersom det skal innføres eiendomsskatt på verk og bruk i en kommune, gjelder dette for samtlige verk og bruk i den aktuelle kommunen, jf. ”heile kommunen”.

En slik tolkning av ordlyden har også støtte i lovens forarbeider. I Ot.prp nr. 77 (2005-2006) s. 48 heter det at ”dersom kommunen vel å skrive ut eiendomsskatt berre på verk og bruk, må alle verk og bruk i kommunen påleggjast eiendomsskatt, også dei som ligg i områder av kommune som er utbygde på byvis, slik som i dag”. Selv om dette avsnittet er ment å avklare forholdet mellom verk og bruk og ”utbygd på byvis”, viser uttalelsen likevel at en kommune ikke har anledning til å velge ut enkelte eiendommer innenfor kategorien verk og bruk.

Lovens ordlyd og forarbeidene må derfor forstås slik at det ikke er adgang til å differensiere mellom skatteyttere som etter loven kan ilegges eiendomsskatt, med mindre det følger av de lovfestede unntakene i eiendomsskatteloven §§ 6 og 7. En slik tolkning samsvarer også med likhetsgrunnsetningen som er et grunnleggende prinsipp i forvaltningsretten og i skatteforvaltningen.³⁴

Min konklusjon er derfor at kommunen ikke har anledning til å kun skattlegge en eiendom innenfor kategorien verk og bruk etter eiendomsskatteloven.

5.1.2.5 Delkonklusjon

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune bryter med eiendomsskattelovens system om bergningsgrunnlag for eiendomsskatt, skattesatser og kravet om at et vedtak om eiendomsskatt gjelder for alle eiendommer innenfor samme kategori. Avvikene medfører at avtalen om årlig økonomisk kompensasjon mellom Havsul og Sandøy kommune, ikke kan anses som et vedtak om eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven.

I og med at den avtalte økonomiske kompensasjonen etter sitt innhold ikke kan anses som eiendomsskatt, blir spørsmålet om avtalen er ugyldig som følge av at eiendomsskattelovens regler ikke er fulgt, ikke aktuell i dette tilfellet. Av plasshensyn finner jeg ikke å kunne behandle dette spørsmålet subsidiært.

5.1.3 Representerer avtalen en omgåelse av eiendomsskattelovens regler?

Formålet med avtalen er å sørge for at kommunen blir kompensert for manglende eiendomsskatt, og fremgangsmåten for beregningen av kompensasjonen, har flere likhetstrekk med eiendomsskattelovens regler for fastsettelse av eiendomsskatt.

³⁴ Graver (2007) s. 110, Zimmer (2009) s. 38

Problemstillingen i det følgende er om eiendomsskatteloven stenger for avtaler som den foreliggende, og om avtalen om årlig økonomisk kompensasjon mellom Sandøy og Havsul derfor representerer en ulovlig omgåelse av eiendomsskatteloven.

Det følger av lex-superior prinsippet at forvaltningen som hovedregel må ha kompetanse i lov for å fravike en annen bestemmelse gitt i lov.³⁵ Dersom eiendomsskatteloven er til hinder for avtaler med det type innhold som avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune innebærer, må kommunen derfor i utgangspunktet ha kompetanse i lov til å inngå avtalen. Hvis avtaleforholdet fordrer en lovfestet kompetanse til å gjøre unntak fra eiendomsskatteloven, vil manglende kompetanse kunne resultere i at avtalen må anses ugyldig.³⁶

Som tidligere nevnt gjelder det et likhetsprinsipp innen forvaltningsretten og skatteforvaltningen. Dette likhetsprinsippet tilsier at skatteyttere innen samme skattegruppe skal behandles likt. Selv om eiendomsskatteloven § 3 åpner for å differensiere mellom ulike kategorier, er det ikke hjemmel til å velge ut en enkelt eiendom innenfor en og samme kategori. I og med at avtalen medfører at det kun er ett anlegg innenfor kategorien verk og bruk som ”beskattes”, kan likhetshensynet tilsi at det ikke er anledning til å avtale at kun ett verk eller bruk skal ilegges eiendomsskatt.

Formålet bak eiendomsskatteloven er omtalt i lovens forarbeider og kan belyse hvorvidt eiendomsskatteloven skal forstås slik at den stenger for avtaler som den foreliggende. Eiendomsskatt skal fungere som en beskatning av verdiøkningen som finner sted når eiendommer utvikles. Den skal bidra til å dekke kommunens kostnader som kommunen ikke på annen måte kan kreve vederlag for. Formålet med reglene er derfor av økonomisk art og sikrer kommunene stabile inntekter.³⁷

³⁵ Graver (2007) s. 250

³⁶ Graver (2007) s. 589

³⁷ Ot.prp.nr 44 (1974-1975) s. 7-8

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune sikrer at Sandøy mottar stabile inntekter, og vindkraftprosjektet representerer en verdiøkning på eiendommene. Avtalen synes derfor å være i samsvar med formålet bak eiendomsskatteloven. Dette tilsier at eiendomsskatteloven ikke stenger for at det kan inngås avtaler om særskilt ”beskatning” som den foreliggende.

Det forhold at avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune ivaretar de samme formålene for kommunen som et vedtak om eiendomsskatt ville ha gjort, tilsier at avtalen om årlig kompensasjon ikke er i strid med eiendomsskatteloven.

Min konklusjon er derfor at eiendomsskatteloven ikke stenger for avtalen om årlig kompensasjon mellom Havsul og Sandøy kommune, og den representerer derfor ikke en ulovlig omgåelse av eiendomsskatteloven § 3.

Betydningen av at Havsul har samtykket til denne avtalen, vil jeg kommentere nærmere under punkt 6.4

5.1.4 Delkonklusjon

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune kan ikke anses for å være et vedtak om eiendomsskatt, og eiendomsskatteloven stenger ikke for avtalen mellom utbygger og kommunen.

Hvorvidt Sandøy kommune har kompetanse til å inngå avtalen med Havsul etter de forvaltningsrettslige reglene om kravet til kompetansegrunnlag, vil jeg komme tilbake til i punkt 6.

5.2 Er erklæringen fra GVAS til Florø og Bremanger kommuner en avtale?

Til forskjell fra vindkraftprosjektet i Sandøy kommune, foreligger det ikke noen skriftlig avtale mellom GVAS og Florø og Bremanger kommuner om selskapets forpliktelser overfor kommunene. Begge vertskommunene forutsetter imidlertid i sine vedtak om vindkraftanlegget, at det etableres varmestue og lysløype. I tillegg har GVAS utformet en erklæring om sine forpliktelser overfor kommunene.

I det følgende ønsker jeg å avklare hvorvidt det i realiteten foreligger et avtaleforhold mellom GVAS og Bremanger og Florø kommuner om etablering av lysløype og varmestue. Dette har betydning for vurderingen av om det foreligger et kvalifisert kompetansegrunnlag for kommunenes adgang til å motta ytelsene fra GVAS. Spørsmålet må ta utgangspunkt i en tolkning av hva erklæringen fra 18. januar 2012 innebærer, og hva den egentlig er uttrykk for.

Erklæringen fra GVAS forplikter selskapet til å gjennomføre avbøtende tiltak som nevnt i konsesjonssøknaden, herunder å etablere varmestue og lysløype. Erklæringen er ensidig, og rettsforholdet mellom GVAS og Florø og Bremanger kommuner fremstår derfor utad ikke som et avtalerettslig forhold. Omstendighetene rundt kommunenes håndtering av konsesjonssøknaden, gir imidlertid grunn til å vurdere de rettslige sidene ved erklæringen nærmere.

Det er to forskjellige innfallsvinkler til hvordan erklæringen kan vurderes. Den første muligheten er å vurdere om erklæringen er uttrykk for en avtale mellom vertskommunene og GVAS. Den andre innfallsvinkelen er å vurdere om erklæringen er en forutsetning for at kommunene stiller seg positive til vindkraftanlegget. Dette er to sider av samme sak. Begge innfallsvinklene kan innebære at erklæringen er uttrykk for at det foreligger en bakenforliggende avtale mellom kommunene og GVAS, hvor kommunene har forpliktet seg til å gå inn for vindmølleparken i sine høringsuttalelser til NVE mot at GVAS etablerer varmestue og lysløype.

I erklæringen av 18. januar 2012, heter det blant annet at ”erklæringen er forpliktende for GVAS, men det er viktig for oss å presisere at denne ikke er som et resultat av forhandlinger med kommunene, men er en oppsummering av de allerede kjente ringvirkningene av prosjektet”. Videre skriver GVAS at ingen av partene er ”tjent med at det kan stilles spørsmålstegn ved kommunenes vedtak i forbindelse med behandlingen av vindkraftverket”.³⁸ Under punkt 6 i erklæringen fremgår det at GVAS har forpliktet seg overfor grunneierne til å etablere lysløype. Det samme er foreslått i konsesjonssøknaden, i tillegg til etablering av varmetue, brøyting av parkeringsplass og oppkjøring av skiløyper.

Erklæringens ordlyd tilsier at GVAS anser seg rettslig forpliktet til å realisere innholdet i erklæringen. Selskapet synes derfor å tillegge erklæringen tilsvarende virkning som om det var inngått en avtale med kommunen med samme innhold, jf. prinsippet om at avtaler skal holdes.³⁹ Ettersom erklæringen fremstår som like forpliktende som en avtale, vil dermed rettsvirkningene være de samme som om erklæringen hadde form som en avtale.

En avtale blir gjerne inngått som følge av forutgående forhandlinger. GVAS skriver at forpliktelsene overfor Florø og Bremanger ikke er et resultat av forhandlinger med disse. Saksbehandlingen viser imidlertid at det har vært kontakt mellom selskapene og kommunene gjennom samrådsforaene. I forhåndsmeldingen som ble sendt NVE, ble ingen av forslagene til avbøtende tiltak nevnt. Det kan tyde på at det har vært forhandlinger om tiltakene etter at forhåndsmeldingen ble innsendt og frem til konsesjonssøknaden ble sendt inn.

Selv om GVAS understreker at erklæringen ikke er et resultat av forutgående forhandlinger, er det det reelle forholdet mellom partene som er avgjørende. Det er nærliggende å anta at flere av punktene som ble tatt inn i konsesjonssøknaden, herunder

³⁸ <https://bremanger.kommune.no/innsyn/wfdocument.aspx?journalpostid=2012000434&dokid=54698&version=1&variant=A&ct=RA-PDF>, Erklæring datert 18. januar 2012 s. 1-2

³⁹ Woxholth (2009) s. 25

varmestue og lysløype, er et resultat av forutgående forhandlinger med kommunene, og at det derfor kan sies å foreligge en avtale mellom GVAS og kommunene om dette.

Bakgrunnen for erklæringen synes derfor å være en overenskomst om hvilke tiltak GVAS skal iverksette i kommunene dersom prosjektet gis konsesjon. Selv om Florø kommune stemte over vindkraftprosjektet før erklæringen ble utformet, tyder saksforberedelsen på at partene allerede hadde kommet frem til en avtale om hvilke avbøtende tiltak GVAS skulle iverksette i kommunen, herunder lysløype og varmestue, da bystyret stemte over forslaget.

Erklæringen kan etter dette anses som uttrykk for en avtale mellom GVAS og Florø og Bremanger kommuner.

I det følgende vil jeg derfor omtale rettsforholdet mellom vertskommunene og GVAS som et avtaleforhold.

6 Sandøy, Florø og Bremanger kommuners kompetansegrunnlag

Det overordnede vurderingstemaet under dette punktet er hvorvidt det må foreligge et kvalifisert kompetansegrunnlag for at kommunen kan inngå avtalene med de to utbyggerne. Hvis avtalene ikke er av en slik art at de fordrer et kvalifisert kompetansegrunnlag blir den neste vurderingen om det foreligger noen rettslige skranker som er til hinder for at vertskommunene kan inngå avtalene. Dette vil bli belyst ved en gjennomgang av aktuelle kompetansegrunnlag holdt opp mot innholdet i avtaleforholdene mellom partene.

Et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltningsrett er at det offentlige må ha hjemmel for de tiltak som iverksettes. En vesentlig side av dette prinsippet er legalitetsprinsippet, som stiller krav om at et inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov.⁴⁰ I nyere juridisk

⁴⁰ Graver (2007) s. 210

teori defineres gjerne legalitetsprinsippet negativt. Dette innebærer at vurderingen av om et tiltak krever hjemmel i lov, beror på om noen av de alternative kompetansegrunnlagene hjemler tiltaket. Det er først når ingen andre kompetansegrunnlag strekker til, at hjemmel i lov er nødvendig.⁴¹

I juridisk teori nevnes fem mulige rettsgrunnlag for forvaltningens kompetanse. Disse er: Organisasjons- og instruksjonsmyndighet, eierrådighet og avtalekompetanse (privat autonomi), grunnlovens spesielle kompetanseregler, sedvanerett og lovhjemlet kompetanse.⁴² Hvorvidt denne listen er uttømmende går jeg ikke nærmere inn på her.

Den videre fremstillingen tar sikte på å avklare om det er lovhjemmel, privat autonomi eller et annet sedvanerettslig kompetansegrunnlag for avtalene om vederlagsfrie ytelser mellom Sandøy, Florø og Bremanger kommuner og Havsul og GVAS.

Hvorvidt ytelsene kan anses hjemlet i kommunenes ulovfestede kompetanse til å stille vilkår, vil ikke bli behandlet i dette punktet vedrørende kompetansegrunnlag. Den ulovfestede vilkårlæren vil jeg behandle i punkt 7, som en mulig begrensning i kommunens adgang til å inngå avtalene.

6.1 Lovhjemlet kompetanse

I dette punktet behandles spørsmålet om Sandøy, Florø og Bremanger kommuner inngikk avtalene om økonomisk kompensasjon og lysløype/varmestue i kraft av lovhjemlet kompetanse.

Utgangspunktet for vurderingen av om det foreligger et kvalifisert kompetansegrunnlag for en handling foretatt av forvaltningen, er en tolkning av vedkommende lov, forskrift eller

⁴¹ Eckhoff, Smith (2010) s. 364-366

⁴² Graver (1996) s. 101

avtale.⁴³ Jeg vil ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler og energiloven for å vurdere om det foreligger en lovhjemlet kompetanse til å inngå avtalene med Havsul og GVAS.

6.1.1 Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven

I kjølvannet av den inngåtte avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune ble det reist spørsmål om avtalen skulle anses som en utbyggingsavtale etter den dagjeldende plbl. § 64. Problemstillingen ble forelagt for Kommunal- og regionaldepartementet, jf. punkt 3.1. I sin uttalelse uttrykte departementet at avtaleforholdet ikke kunne anses for å være en utbyggingsavtale. Begrunnelsen for dette synspunktet var at vindkraftanlegget ikke passet med formålet bak lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler, og definisjonen som ble angitt i plbl. § 64.⁴⁴

De berørte kommuner og Havgul AS anmodet også professor Erik Magnus Boe om å skrive en betenkning om avtaleforholdet mellom Havsul og Sandøy kommune. Boe drøftet samtlige avtaler som Havsul har inngått med berørte kommuner. I det følgende omtales kun den delen av betenkningen som har betydning for avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune.⁴⁵

I likhet med Kommunal- og regionaldepartementet, konkluderte *Boe* med at avtalen ikke kan anses som en utbyggingsavtale. Resonnementet bak denne konklusjonen er blant annet at han ikke anså avtalen for å ha blitt inngått med bakgrunn i kommunens planmyndighet, og at det ikke forelå noen rettslige holdepunkter for å gi ordlyden i loven en utvidende anvendelse på dette saksforholdet. Selv om spørsmålet har blitt behandlet av både Kommunal- og regionaldepartementet, og av *Boe* i hans betenkning, er ikke spørsmålet rettskraftig avgjort. Jeg vil derfor kort kommentere hvorvidt avtalene mellom Havsul og

⁴³ Eckhoff, Smith (2010) s. 382

⁴⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2006/vindkraft-avtaler-omfattes-ikke-av-plan-.html?id=436852>

⁴⁵ http://www.tafjordkonsern.no/files/documents/jur._betenkning_professor_erik_boe.pdf, Erik Magnus Boe.

Sandøy kommune og GVAS og Florø og Bremanger kommuner, kan anses som utbyggingsavtaler.

Etter plan-og bygningsloven av 27 juni. Nr. 71. 2008 § 17-1 (pbl.), har kommunen kompetanse til å inngå avtale med utbygger om utbygging av et område som ”har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføringen av kommunal arealplan.” Bestemmelsen tilsvarer den tidligere pbl. § 64, jf. Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 307.

Ordlyden viser til et krav om at utbyggingsavtaler må ha sitt grunnlag i kommunens planmyndighet. Lovforarbeidene viser også til at det som ”kjennetegner utbyggingsavtaler, er at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter pbl. som grunnlag for avtale”.⁴⁶

Utgangspunktet for vurderingen om avtalene har sitt grunnlag i vertskommunenens planmyndighet, beror på en tolkning av avtaleforholdene.

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune regulerer hovedsakelig det økonomiske forholdet mellom partene, herunder at Havsul forplikter seg til å betale økonomisk kompensasjon knyttet til tre ulike forhold.⁴⁷ Avtalen inneholder imidlertid ikke noe om motytelser fra Sandøy kommune, herunder ingen forpliktelse til å fatte bestemte vedtak eller yte andre tjenester. Tvert i mot er det understreket i avtalens punkt 2.2 at avtalen ikke begrenser kommunens myndighet eller rettigheter etter pbl. eller andre offentligrettslige regler. Gjennomgangen av avtalen viser derfor at Sandøy kommune ikke binder sin planmyndighet etter pbl., og det kan derfor ikke sies at Sandøy kommune har benyttet sin planmyndighet som kompetansegrunnlag for å inngå avtalen.

Ettersom avtalen uttrykkelig fristiller Sandøy kommunes fremtidige myndighetsutøvelse etter pbl., slutter jeg meg også til *Boe*’s konklusjon om at avtalen ikke kan anses for å være en utbyggingsavtale etter pbl.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5

⁴⁷ Avtalen punkt 3 flg.

Innholdet i erklæringen fra GVAS og saksdokumentene fra Bremanger og Florø kommuner, gir heller ikke holdepunkter for å konkludere at avtalen om etablering av lysløype og varmestue har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter pbl.

I tidsrommet fra Sandøy kommunes avtaleinngåelse med Havsul til Florø og Bremanger kommuner inngikk avtale med GVAS, ble det i 2008 vedtatt ny plan- og bygningslov (pbl). Etter den nye pbl. § 12-1 tredje ledd, er det ikke lenger krav om reguleringsplan ved etablering av vindkraftanlegg. Dersom en kommune vedtar reguleringsbestemmelser som ikke er forenelige med et konkret vindkraftprosjekt, har OED hjemmel til å gi en meddelt konsesjon virkning som statlig arealplan, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd. Endringen i pbl. innebærer at kommuner ikke lenger har formell planmyndighet som kan forhindre vindkraftutbygging.⁴⁸

Bruk av planmyndighet i saker om utbygging av vindkraft, er derfor ikke like aktuelt etter lovendringen, og kan medføre at det skal mer til for å anse avtaleforholdet hjemlet i planmyndigheten til Bremanger og Florø kommuner etter pbl.

I og med at endringene i pbl. skjedde etter at Sandøy kommune avga sin høringsuttalelse til NVE, er argumentet om lovendringen i pbl. mindre relevant for avtaleforholdet mellom Havsul og Sandøy kommune. Avtalen mellom partene uttrykker imidlertid så klart at kommunens planmyndighet etter pbl. er fristilt, at konklusjonen må være at avtalen uansett ikke er inngått i kraft av kommunens planmyndighet.

Min konklusjon er derfor at avtalene mellom Havsul og Sandøy kommune og GVAS og Bremanger og Florø kommuner, ikke har sitt kompetansegrunnlag i de tre vertskommunenes planmyndighet.

⁴⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 40-41, Bibow (2011) s. 64

6.1.2 Energiloven

I vedtaket fra Bremanger kommune fremgår det at kommunestyret stiller seg positiv til vindkraftutbyggingen. I henhold til punkt 4 ”bør” avbøtende tiltak som varmetue og lysløype være en forutsetning for at konsesjon gis. I punkt 3 i vedtaket fra bystyret i Florø kommune, stilles det krav om at kommunen skal ha en gjennomgang av avbøtende tiltak som en forutsetning for at det skal gis konsesjon. Det vises særskilt til krav om varmetue og lysløype i området.

Vedtakene fra kommunene synes etter dette å forutsette etablering varmetuer og lysløype for at utbyggerne skal meddeles konsesjon. I henhold til energiloven (enl.) § 3-5 er det imidlertid departementet og NVE som fastsetter vilkår ved tildeling av konsesjon. Kommunene har derfor ikke noen lovhjemlet kompetanse etter enl. til å stille vilkår om varmetue og lysløype. Det samme må gjelde for Sandøy kommunes vilkår om økonomisk kompensasjon.

6.1.3 Delkonklusjon

Sandøy, Bremanger og Florø kommuner har ikke inngått avtaler med de to private utbyggerne i kraft av en lovhjemlet kompetanse etter plan- og bygningsloven eller energiloven.

6.2 Privat autonomi som kompetansegrunnlag?

Problemstillingen som drøftes under er om vertskommunenes eierrådighet eller avtalekompetanse (privat autonomi) gir kommunene kompetanse til å inngå avtalene.

I juridisk teori defineres gjerne forvaltningens private autonomi som kompetansen til å råde over private rettsgoder. Forvaltningen har i likhet med private aktører, eierrådighet og

avtalekompetanse.⁴⁹ Det som er spesielt med avtalene i dette tilfellet, er at avtalene ikke etablerer et gjensidig bebyrdende avtaleforhold mellom partene. Kommunene skal ikke yte noe til utbyggerne for å motta godene. Kommunene eier heller ikke grunnen som vindmøllene skal føres opp på, og de disponerer følgelig ikke over et privat rettsgode. Avtalene ble inngått tidsmessig i nær sammenheng med at kommunene skulle avgi sine høringsuttalelser om vindkraftprosjektene til NVE. Manglende motytelse fra kommunenes side, og den tidsmessige koblingen mellom avtalene og vertskommunenes høringsuttalelse til NVE, medfører at avtalene i de to eksemplene har en annen karakter enn et vanlig privatrettslig avtaleforhold.

Forvaltningens eierrådighet og avtalekompetanse synes derfor ikke å passe som kompetansegrunnlag for de inngåtte avtalene.

6.3 Foreligger det avtaler om offentlig myndighetsutøvelse?

Selv om kommunene ikke har disponert over et privat rettsgode, kan det likevel stilles spørsmål om Sandøy, Florø og Bremanger kommuner har bundet sin myndighetsutøvelse gjennom avtalene. Dersom avtaleforholdene innebærer en slik forhåndsbinding av offentlig myndighetsutøvelse, må det eventuelt være forankret i en sedvanerettslig kompetanse⁵⁰.

Forvaltningens adgang til å binde offentlig myndighetsutøvelse har vært mye diskutert i juridisk teori, og grensene for hva som aksepteres er uklare.⁵¹ Høyesterett behandlet denne problemstillingen senest i Rt. 2007 s. 651. Førstvoterende stadfestet Fiskekvotedommen (Rt. 1992 s. 1235), og skriver at forvaltningen har en viss anledning til å forhåndsbinde myndighet dersom det anses nødvendig eller er ønskelig for å fremme lovens formål. En eventuell forhåndsbinding må likevel ligge innenfor forsvarlige rammer, og hvor langt forvaltningen kan binde seg beror på det aktuelle forvaltningsområdet.

⁴⁹ Graver (2007) s. 222-223

⁵⁰ Graver (2007) s. 241

⁵¹ Eckhoff, Smith (2010) s. 440

Når det offentlige binder sin myndighetsutøvelse, er det flere problemstillinger og hensyn som gjør seg gjeldende. For det første kan avtaler om offentlig myndighetsutøvelse være betenkelige fordi den private parts frivillighet kan trekkes i tvil. Den private part kan føle seg presset til å godta kravene til forvaltningen, for å unngå et vedtak i sin disfavør. I disse situasjonene kan også offentlig myndighet bli brukt som et slags byttemiddel som medfører at det offentlige får tilgang til ytelser som de normalt ikke kunne krevet. Dette kan være uheldig fordi kommunen tilegner seg ytelser som den private part i utgangspunktet ikke er forpliktet til å yte.⁵²

For det andre kan avtaler som binder den offentlig myndighetsutøvelse medføre at hensynet til allmenne interesser og tredjeparter blir dårligere ivaretatt. Forvaltningen kan se seg blind på motytelsen fra det private, slik at interesser som forvaltningen skal ivareta blir neglisjert. Binding av offentlig myndighet kan også være betenkelig fordi de faktiske forholdene kan endre seg, og det kan fremkomme nye opplysninger som medfører at myndigheten bør utøves på en annen måte. Det kan også medføre at private som har noe å tilby myndighetene, oppnår det vedtak som vedkommende ønsker til fortrengsel for andre.⁵³

Det er imidlertid ikke bare negative sider ved avtaler om offentlig myndighetsutøvelse. Avtaleformen kan virke tidsbesparende og det gir den private part anledning til å påvirke innholdet av forpliktelsene vedkommende vil bli pålagt. I tillegg kan det gi begge parter en mer forutberegnelig prosess, noe som reduserer potensialet for konflikt. Avtalene kan også medføre at forvaltningen oppnår løsninger som ivaretar viktige samfunnshensyn på en bedre måte enn det forvaltningen kunne oppnådd gjennom ordinær myndighetsutøvelse.⁵⁴

I følge *Eckhoff* kan offentlig myndighetsutøvelse ikke anses som en ”vanlig handelsvare”. *Graver* skriver at den privatrettslige avtalekompetansen gjelder disponeringen av private rettsgoder, og forvaltningens adgang til å forhåndsbinde offentlig myndighet kan derfor

⁵² Eckhoff, Smith (2010) s. 451-452

⁵³ Eckhoff, Smith (2010) s. 451-452

⁵⁴ Eckhoff, Smith (2010) s. 451, Graver (2007) s. 231-233, 289

ikke utledes av den private autonomi.⁵⁵ Juridisk teori har likevel oppstilt tre typetilfeller hvor binding av forvaltningsmyndighet gjennom avtale kan være aktuelt.

Det første typetilfellet er der forvaltningen benytter avtaleformen som et alternativ til å treffe vedtak.⁵⁶ Et eksempel på dette er avtale om kjøp av eiendom fremfor ekspropriasjon. Vi har allerede sett at Sandøy kommune ikke ville hatt hjemmel til å kreve eiendomsskatt på tilsvarende nivå som følger av avtalen med Havsul. Florø og Bremanger kommuner kan heller ikke anses for å ha inngått avtalen om etablering av lysløype og varmetue som alternativ til å fatte et vedtak, ettersom avtalene ikke kan anses som et alternativ til reguleringsvedtak eller vedtak om dispensasjon etter pbl. Avtalene kan derfor ikke betraktes som alternativer til vedtak etter det første typetilfellet.

Typetilfelle nummer to er der det knyttes vilkår i forbindelse med et begunstigende vedtak.⁵⁷ Et klassisk eksempel på dette er vilkår i forbindelse med dispensasjon etter pbl. § 19-2. Selv om Bremanger og Florø kommuner synes å stille vilkår om etablering av lysløype og varmetue i vedtaket om høringsuttalelsen, har vi sett at kommunen ikke har noe rettslig grunnlag for dette ettersom de ikke er konsesjonsmyndighet. Sandøy kommune fattet heller ikke noe begunstigende vedtak med vilkår i avtalen med Havsul. Typetilfelle nummer to foreligger derfor ikke.

Det siste typetilfellet er der forvaltningen krever en ytelse mot at det gis et tilsagn om hvordan myndighetsutøvelsen vil skje i fremtiden.⁵⁸ Det er denne situasjonen som blir drøftet i det neste punkt.

⁵⁵ Graver (2007) s. 229, Eckhoff, Smith (2010) s. 440

⁵⁶ Graver (2007) s. 230

⁵⁷ Graver (2007) s. 230

⁵⁸ Graver (2007) s. 230

6.3.1 Foreligger det offentlig myndighetsutøvelse?

For at avtalene mellom Havsul og Sandøy kommune, og GVAS og Florø og Bremanger kommuner skal innebære en forhåndsbinding av offentlig myndighet, må det først bringes på det rene om høringsuttalelsene kan anses som offentlig myndighetsutøvelse. Dersom uttalelsene ikke kan regnes som utøvelse av offentlig myndighet, kan avtalene heller ikke innebære forhåndsbinding av offentlig myndighet.

Offentlig myndighetsutøvelse defineres gjerne som beslutninger som ”direkte fastsetter den enkelte borgers offentligrettslige rettigheter og plikter”.⁵⁹ Umiddelbart synes høringsuttalelsene fra vertskommunene til NVE, ikke uten videre passer inn i denne definisjonen. Høringsuttalelsene innebærer jo ingen endelig avgjørelse av konsesjonssøknadene.

Ved første blick kan høringsuttalelsene se mer ut som faktiske handlinger. Kommunestyrene i Sandøy og Bremanger og bystyret i Florø har avgitt uttalelser til NVE, men det er NVE som har den endelige beslutningsmyndigheten. Selv om høringsuttalelsene ikke passer med den tradisjonelle definisjonen av myndighetsutøvelse, er det likevel ikke gitt at uttalelsene kun skal anses som faktiske handlinger. Grunnlaget for kommunenes kompetanse til å avgi høringsuttalelser må undersøkes nærmere for å klargjøre om høringsuttalelsene til NVE kan regnes som offentlig myndighetsutøvelse.

Kommunenes kompetansegrunnlag for å avgi høringsuttalelse er hjemlet i enl § 2-1 syvende ledd. I henhold til denne bestemmelsen skal ”offentlige organer og andre som tiltaket direkte gjelder, (...) få søknaden tilsendt til uttalelse. Ved utsendelse fastsettes en frist for å avgi uttalelse til konsesjonsmyndigheten.”

Enl. § 2-1 syvende ledd viser at det er to forskjellige roller kommunen kan ha for å avgi høringsuttalelse. Det første grunnlaget er som et offentlig organ, og det andre er dersom

⁵⁹ Frihagen (1991) s. 19

tiltaket gjelder kommunen direkte. Ordlyden kan forstås på to ulike måter. For det første kan bestemmelsen forstås som at konsesjonssøknaden skal sendes til offentlige organer, uavhengig av om tiltaket direkte vedkommer det aktuelle organet, i tillegg til andre som saken direkte gjelder. For det andre kan bestemmelsen leses som at alle som skal avgi høringsuttalelse, må være direkte berørt av tiltaket, altså også de offentlige organene.

Lovens forarbeider og formålet med bestemmelsen gir noe veiledning om dette tolkningsspørsmålet gjennom eksemplene på hvilke offentlige organer som skal avgi høringsuttalelse. De relevante offentlige organene er i følge forarbeidene fylkesmannen, berørte kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsen er at disse organene er instanser innen forvaltningen som har ansvaret for allmennhetens interesser i forbindelse med konsesjonssaker.⁶⁰ Andre som "tiltaket direkte gjelder", vil etter forarbeidene typisk være grunneiere og andre rettighetshavere.⁶¹ Det er deres private forhold, som gjør at de blir berørt av et prosjekt. En nærliggende tolkning av bestemmelsen vil derfor være at offentlige organer avgir høringsuttalelse som følge av at organet er satt til å ivareta allmennhetens interesser på det aktuelle rettsområdet, mens private parter avgir høringsuttalelse som følge av at tiltaket berører deres interesser direkte.

Tolkningen av bestemmelsen viser derfor at høringsinstansene skal ivareta ulike hensyn i sine høringsuttalelser. De offentlige organene skal ivareta allmenne hensyn, som etter forarbeidene blant annet gjelder hensynet til "vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og de berørte kommuner".⁶² Avveiingen av ulike hensyn i vurderingen av om et tiltak bør iverksettes, vil være svært annerledes for en kommune som vurderer saken ut fra sin rolle om å ivareta allmenne interesser, til forskjell fra en privat grunneier. Grunneieren vil først og fremst ivareta sine egne snevrere interesser gjennom høringsuttalelsen. Kommunenes høringsuttalelse har derfor karakter av offentlig myndighetsutøvelse.

⁶⁰ Ot.prp.nr.43 (1989-1990) s. 85

⁶¹ Bibow, Martinsen (2011) s. 44

⁶² Ot.prp.nr.43 (1989-1990) s. 84

Hvilken betydning ulikheten i hensynene høringsinstansene skal ivareta har, og om høringsuttalelsen skal anses som myndighetsutøvelse, kan belyses gjennom forarbeidene til forvaltningsloven. Forarbeidene søker å forklare betydningen av ”plikter på det offentligrettslige området”, som ble brukt i forvaltningsloven (fvl.) § 2 b. Dette har en viss overføringsverdi for hvor grensen mellom offentlig myndighetsutøvelse og privatrettslige disposisjoner skal trekkes. I følge disse forarbeidene var meningen med ordene å sondre mellom de tilfeller som representerer offentligrettslig myndighetsutøvelse, og ”de tilfelle hvor det offentlige handlingsgrunnlag i prinsippet er det samme som for private institusjoner (forretningsdrift, serviceytelser)”.⁶³

Forarbeidene viser dermed at skillet skal trekkes der handlingsgrunnlaget til kommunen er det samme som for private aktører. Forarbeidene til enl. viser nettopp at det særegne ved høringsuttalelser avgitt fra offentlige organer, er at disse organene verner om allmenne interesser. Dette skiller uttalelsene fra Sandøy, Florø og Bremanger kommuner fra andre aktører, og tilsier at høringsuttalelsen skal anses som offentlig myndighetsutøvelse.

Fremstillingen av reglene og praksis i tilknytning til konsesjonstildelinger, viser også at kommunenes syn på en vindkraftutbygging tillegges stor vekt i vurderingen av om det skal meddeles konsesjon, jf. punkt 2. Vertskommunens syn på et vindkraftprosjekt kan derfor være av avgjørende betydning for om NVE meddeler konsesjon. Også dette tilsier at høringsuttalelsene skal anses som utøvelse av offentlig myndighet.

Spørsmål om vindkraftutbygging i en kommune, vil også ofte være et politisk og kontroversielt spørsmål i lokalbefolkningen. Kommunens syn på saken blir besluttet ved avstemning, og vedtaket i kommunestyret blir stående som kommunens offisielle syn. Kommunestyret må derfor sies å utøve myndighet på vegne av beboerne i kommunen. Dette tilsier også at høringsuttalelsene må anses for å være offentlig myndighetsutøvelse.

⁶³ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 54

Den omtalte lovendringen i pbl. i 2008, kan også ha betydning for vurderingen om en høringsuttalelse skal anses som offentlig myndighetsutøvelse. I og med at kommunene ikke lenger har formell myndighet til å nekte utbygging av vindkraft gjennom sin planmyndighet, følger det av forarbeidene til den nye pbl. at kommunene blant annet er gitt innsigelsesrett for å sikre at kommunene har innflytelse og medvirkning i konsesjonssaker. Innsigelse skal fremsettes i høringsuttalelse. En innsigelse mot et vindkraftprosjekt som meddeles konsesjon, vil ha tilsvarende virkning som en klage til OED.⁶⁴ Høringsuttalelsene blir derfor svært viktige, og det tilsier at kommunen utøver offentlig myndighet når den avgir høringsuttalelser.

Endringen i pbl. skjedde etter at Sandøy kommune avga sin høringsuttalelse. Etter den tidligere plbl. § 18 hadde staten også da hjemmel til å vedta egne statlige reguleringsplaner. Forskjellen er at et konsesjonsvedtak nå kan gis virkning som arealplan. Det er derfor nærliggende å slutte at vertskommunenes synspunkt på vindkraftprosjekter også var av stor betydning før lovendringen. Dette tilsier at høringsuttalelsene også før lovendringen må anses som offentlig myndighetsutøvelse.

Konklusjonen blir etter dette at høringsuttalelsene fra Sandøy, Florø og Bremanger til NVE er å anse som utøvelse av offentlig myndighet.

6.3.2 Innebærer avtalene mellom Havsul og Sandøy, og GVAS og Florø og Bremanger forhåndsbinding av offentlig myndighet?

Problemstillingen blir så om avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune, og avtalene mellom GVAS og Florø og Bremanger kommuner, innebærer en forhåndsbinding av offentlig myndighet, herunder om de tre kommunene har forpliktet seg til å avgi positive høringsuttalelser til NVE.

⁶⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 41, 247

Gjennomgangen av avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune viste at avtalen ikke er bindende for Sandøy kommunes myndighetsutøvelse etter pbl. eller andre offentligrettslige regler, jf. avtalens punkt 2.2. Den er ikke til hinder for at kommunen senere innfører eiendomsskatt, da det er tatt høyde for dette i avtalens punkt 3, hvor det økonomiske bidraget korrigeres dersom kommunen innfører eiendomsskatt.

I tillegg følger det av vedtaket fra kommunestyret om avtale med Havsul at ”Eit vedak som godkjenner avtalen, er ikkje bindande for kommunen si handsaming av konsesjonsspørsmålet”.⁶⁵ Etter sin ordlyd fristiller avtalen kommunen i forhold til pbl., myndigheten til å innføre eiendomsskatt, og i forhold til kommunens endelige standpunkt til konsesjonssøknaden.

Selv om avtalen gir klart uttrykk for at kommunen ikke er forpliktet til å avgi en positiv høringsuttalelse, er det det reelle forholdet mellom partene som er avgjørende. Hvorvidt det er en forutsetning mellom partene at Sandøy kommune har forpliktet seg til å avgi en positiv høringsuttalelse, er et bevissspørsmål som det er vanskelig å si noe sikkert om. Jeg legger derfor ordlyden i avtalen til grunn. Sandøy kommune kan etter dette ikke sies å ha forpliktet seg til å avgi positiv høringsuttalelse om vindkraftanlegget til NVE i avtalen med Havsul.

Innholdet i avtalen mellom GVAS og Florø og Bremanger kommuner er mer uklart. Verken vedtakene i kommunene eller erklæringen gir uttrykk for at kommunene har forpliktet seg til å gå inn for vindmølleparken på Guleslettene. I likhet med Havsul-prosjektet, er det derfor vanskelig å slå fast om forutsetningen mellom partene er at kommunene har forpliktet seg til å gå inn for prosjektene, uten at dette blir spekulasjoner. Det kan følgelig ikke konkluderes med at Florø og Bremanger kommuner har bundet sin myndighetsutøvelse ved å forplikte seg til å avgi positive høringsuttalelser om vindkraftprosjektet til NVE.

⁶⁵ Vedtaket av 20.09.2006

Selv om det ikke er rettslige holdepunkter for å hevde at det foreligger forhåndsbinding av myndighet, kan virkningen av de inngåtte avtalene likevel være at kommunene har et insentiv til å stille seg positive til utbyggingen. Det kan skape forventninger hos utbyggerne om at kommunestyret/bystyret vil avgi positive høringsuttalelser. Det kan derfor diskuteres hvor heldig det er at kommunene inngår slike avtaler før de skal avgi høringsuttalelser. Jeg vil komme nærmere inn på dette i punkt 10.

Konklusjonen er derfor at avtalene mellom Sandøy kommune og Havsul og GVAS og Florø og Bremanger kommuner ikke innebærer forhåndsbinding av offentlig myndighetsutøvelse.

6.4 Kan vertskommunene kreve vederlagsfrie formuesytelser fra utbyggerne hvis utbyggerne gis konsesjon?

Gjennomgangen av avtalene har vist at utbyggernes ytelser til vertskommunene er vederlagsfrie. Videre viser saksbehandlingen i alle de tre kommunene at det har foregått forhandlinger mellom partene om mulige ytelser til kommunene dersom vindkraftprosjektene meddeles konsesjon. Differansen mellom den tilbudte kompensasjonen fra Havsul og den endelige summen i avtalen, og kravet om skiløyper fremsatt i samrådsforumet fra Florø og Bremanger, tyder på at kommunene har fremsatt ulike krav i forbindelse med behandlingen av konsesjonssaken. Problemstillingen i det følgende er om samtykkene fra Havsul og GVAS om å prestere de vederlagsfrie ytelsene, gir de tre vertskommunene kompetanse til å kreve at selskapene yter de avtalte formuesytelsene i forbindelse med etablering av vindkraftanlegg i kommunene.

Utgangspunktet er at forvaltningen må ha et gyldig kompetansegrunnlag for sin virksomhet, herunder når de krever ytelser fra utbyggerne.⁶⁶

⁶⁶ Eckhoff, Smith (2010) s. 363

Juridisk teori har reist spørsmål om et samtykke fra den som blir pålagt en plikt, kan erstatte kravet om lovhjemmel.⁶⁷ Hvorvidt et samtykke kan erstatte kravet om lovhjemmel er omdiskutert. Av plasshensyn går jeg ikke nærmere inn på de ulike forfatternes syn på dette spørsmålet, men velger å anvende det samme synspunktet som *Graver*. *Graver* mener at samtykke ikke kan erstatte kravet om lov, fordi forvaltningens kompetanse ikke utledes av borgerne som sådan. Han mener derfor at et samtykke ikke kan erstatte lovkravet med mindre disposisjonen kan hjemles i ett av de andre kompetansegrunnlagene.⁶⁸

Jeg slutter meg til dette synspunktet. Bruk av samtykke som kompetansegrunnlag kan lett lede til at den som har mye å tilby kommunen, får gjennomslag for sine ønsker. Dette vil kunne innebære en forskjellsbehandling av aktuelle private aktører. I tillegg kan det bli vanskelig å trekke grensen for hva som er forsvarlig, ettersom samtykket lett kan bli den bestemmende faktoren for spørsmålet om forvaltningen har kompetanse. Samtykke som kompetansegrunnlag kan også tenkes brukt av forvaltningen til å presse utbygger til å godta ellers uhjemlede krav.

Samtykket fra Havsul og GVAS kan derfor ikke tjene som et kompetansegrunnlag for kommunenes adgang til å kreve vederlagsfrie ytelser fra de to utbyggerne.

6.5 Oppsummering

Gjennomgangen så langt har vist at avtalene ikke kan sies å være forankret i noen av de gjennomgåtte kompetansegrunnlagene, og ytelsene i avtalene fremstår som vederlagsfrie ytelser fra utbyggerne til vertskommunene i form av gaver. Innholdet i avtalene i de to eksemplene er derfor av en slik art at det ikke kan stilles krav om et kvalifisert kompetansegrunnlag for kommunenes adgang til å inngå avtalene.

⁶⁷ Graver (2007) s. 217

⁶⁸ Graver (2007) s. 217

Konklusjonen innebærer at det ikke er kravet om kompetansegrunnlag som setter grenser for om kommunene kunne inngå avtaler om vederlagsfrie ytelser med Havsul og GVAS. Den videre fremstillingen tar derfor sikte på å belyse om det foreligger andre rettslige skranker for at kommunene kunne inngå avtaler med de to private utbyggerne om gaver.

6.6 Finnes det noen rettslige skranker for at de tre vertskommunene kan motta gaver?

Ettersom avtalene ikke synes å påkrevne et kvalifisert kompetansegrunnlag, må det avklares om det foreligger andre rettslige hindringer for at de tre vertskommunene kan inngå avtaler med det innhold som de tre eksemplene viser. Spørsmålet er om det finnes noen rettslige skranker for at Sandøy, Florø og Bremanger kommuner kan avtale å motta vederlagsfrie ytelser fra Havsul og GVAS i form av gaver.

Problemstillinger i tilknytning til kommuners anledning til å motta gaver fra private utbyggere, er lite behandlet i teorien. Johan Greger Aulstad skriver noe om dette i sin bok om utbyggingsavtaler. Han tar utgangspunkt i at det gjelder et gavefrihetsprinsipp i norsk rett. Dersom formuesoverføringen fra utbygger til kommunen oppfyller kravene i gavebegrepet, og det foreligger stor nok avstand mellom gaven og kommunens myndighetsutøvelse, bør kommunen kunne ta i mot gaver fra utbyggere.⁶⁹ Aulstad drøfter problemstillingen om gaver i sammenheng med utbyggingsavtaler. Noen av synspunktene kan likevel ha overføringsverdi til vindmøllesakene, fordi disse også dreier seg om gaver som ytes i sammenheng med et tiltak som senere fordrer utøvelse av offentlig myndighet.

Kommuners adgang til å motta gaver er kommentert i forarbeidene til endringsloven om utbyggingsavtaler i plbl. fra 2006. Her heter det at det ”ikke er departementets intensjon å forby privat sponning av offentlige tiltak for å skape goodwill for en bedrift eller utbygger i en kommune”. Videre fremgår det at utbyggingsavtaler ikke skal hindre at ”en bedrift kan

⁶⁹ Aulstad (2005) s. 367 lfg

bidra med positive tiltak dersom man ønsker det, for å skape et godt forhold til lokalbefolkningen. Gaver og sponning gir muligheter for slike bidrag”.⁷⁰

Selv om forarbeidene er utarbeidet i forbindelse med lovfestingen av utbyggingsavtaler i pbl., og kommentarene knytter seg til betydningen av at en gave gis som et ledd i en utbyggingsavtale, synes disse forarbeidene å forutsette at forvaltningen kan ta i mot gaver fra private utbyggere. Forarbeidene trekker opp grensen for når en gave skal regnes som en del av en utbyggingsavtale og derfor være underlagt lovgivningen, men gir lite informasjon om hvordan grensene skal trekkes for hva slags gaver forvaltningen kan motta. Gjennomgangen over tyder på at gavefrihetens prinsipp også kommer til generell anvendelse for gaver fra private til forvaltningen.

Det neste spørsmålet er om det er noen rettslige grenser for hva slags gaver forvaltningen kan motta.

Gaver defineres gjerne som ”overføring av en formuesverdi (...) med hensikt å berike mottakeren”.⁷¹ Aulstad mener at formuesoverføringer mellom en utbygger og en kommune sjelden kan anses som en gave fordi vilkåret om gavehensikt sannsynligvis ikke vil være oppfylt. Han hevder at formuesoverføringer fra en utbygger typisk vil ha en sammenheng med kommunens myndighetsutøvelse etter pbl., og at hensikten bak gaven er å påvirke kommunen.⁷²

Hvorvidt det foreligger en gavehensikt bak Havsul sitt tilbud om årlige kompensasjoner og GVAS sitt tilbud om etablering av varmetue og lysløype, er et bevisspørsmål. Det er imidlertid noen forhold ved avtalene som kan belyse dette.

For Havsul sitt vedkommende, kan det for det første tenkes at selskapet ønsker å yte en økonomisk kompensasjon slik at kommunen får en del av fortjenesten selskapet vil oppnå

⁷⁰ Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 42, 60

⁷¹ Gisle (2002) s. 112

⁷² Aulstad (2005) s. 367-368.

gjennom bruk av naturressursene i kommunen. For det andre kan det tenkes at selskapet ønsker å bøte på de ulempene og skadene vindmølleparken vil påføre naturen i Sandøy kommune. En slik hensikt foreligger bak engangsutbetalingen, som i følge avtalens punkt 3.2 skal være en kompensasjon for de inngrep i naturen som etableringen av vindmølleparken vil medføre. En slik motivasjon bak kompensasjonen vil oppfylle kravet til gavehensikt, selv om grunnlaget for ytelsen skulle være en moralsk forpliktelse.⁷³

Samtidig kan det hevdes at motivet bak de økonomiske ytelsene fra Havsul, er å sikre at kommunen avgir en positiv høringsuttalelse til NVE. Vedtaket i kommunestyret om å inngå avtalen med Havsul og vedtaket om å gå inn for vindkraftutbyggingen, ble nemlig besluttet samme dag. Dette kan tyde på at forhandlingene om en slik avtale har ledet frem til et vedtak i Havsul sin favør, noe som igjen tilsier at det ikke foreligger gavehensikt.

Skulpturparken på Ekeberg i Oslo er et eksempel på en vederlagsfri ytelse der gavehensikten er tydeligere. Christian Ringnes har tilbudt å etablere og drifte en skulpturpark på Ekeberg. Parken skal være tilgjengelig for alle og er ment som en ”glede og berikelse” til Oslo’s innbyggere.⁷⁴ Gavehensikten er med andre ord fremtredende.

I saken om utbygging av vindmøller på Guleslettene, tyder den nære sammenhengen med høringsuttalelsen til NVE og tilbudet fra GVAS om varmetue og lysløype, på at formålet bak ytelsene er å påvirke kommunene til å gå inn for vindkraftprosjektet. Videre innebærer tilbudet om varmetue og lysløype heller ikke at kommunene blir kompensert for selskapets bruk av deres naturressurser.

Det kan tenkes at lysløype og varmetue gjør Guleslettene mer attraktivt og av den grunn avhjelper behovet for andre tilgjengelige friluftsområder. I og med at hensikten bak tilbudet om varmetue og lysløype er et bevissspørsmål, er det imidlertid vanskelig å slå fast om GVAS har tilstrekkelig gavehensikt.

⁷³ Aulstad (2005) s. 364

⁷⁴ <http://www.ekebergskulpturpark.oslo.kommune.no/konsept/>

Aulstad påpeker at et moment i vurderingen av om det foreligger en gave, vil være om det foreligger tilstrekkelig distanse mellom formuesoverføringen og kommunens myndighetsutøvelse etter pbl.⁷⁵ Jeg mener at dette synspunktet har overføringsverdi der kommunen inngår en avtale om økonomisk kompensasjon utenfor pbl. sitt område, fordi det dreier seg om gaver for å oppnå et vedtak som den private part ønsker.

Saksbehandlingen i Sandøy kommune viser at kommunestyret vedtar å gå inn for vindmølleparken og avtalen samme dag. Det er derfor nær sammenheng mellom myndighetsutøvelsen (høringsuttalelsen) og gaven, noe som kan tilsi at kommunen ikke har anledning til å motta den økonomiske kompensasjonen.

Florø kommune vedtar sin høringsinnstilling før GVAS uformer erklæringen, mens Bremanger stemmer over prosjektet dagen etter at erklæringen ble utformet. Gjennomgangen har vist at Florø og GVAS hadde kommet frem til en avtale før kommunen stemte over prosjektet. Det synes derfor å foreligge nærhet mellom ytelsene og myndighetsutøvelsen i dette eksempelet også.

I sin betenkning om Havsul, tar også *Boe* utgangspunkt i distansekriteriet som Aulstad omtaler, men han mener at man må løse spørsmålet ut i fra systemforutsetninger og prinsippet om forsvarlig systeminnretning i forvaltningen.⁷⁶ Prinsippet utleder *Boe* fra Rt. 1961 s. 1012. Han mener at dette kravet medfører at forvaltningen må organiseres og innrettes forsvarlig. Videre må det gjelde en nedre grense for hva som anses som uforsvarlig, som forvaltningen ikke må krysse. Hvorvidt denne grensen er overtrådt, må i følge *Boe* bero på en konkret vurdering av ”hvor alvorlig systemsvikten er, på hvorfor det svikter, på hvor vanskelig det er å unngå systemsvikten eller å rette den opp, og fremfor alt på hvor lett det vil være å komme seg unna uten å bli oppdaget dersom en skulle falle for fristelsen til å trikse eller fikse”.⁷⁷ Man kan spørre seg om de tre vertskommunens avtaler om å motta gaver fra Havsul og GVAS i så nær sammenheng med en forestående

⁷⁵ Aulstad (2005) s. 368

⁷⁶ *Boe* (2006) s. 30 flg

⁷⁷ *Boe* (2004)

høringsuttalelse til NVE, krysser den nedre grensen for hva som er forsvarlig. Disposisjonene er i alle fall egnet til å sette spørsmålstegn ved dette. Da forsvarlighetsprinsippets status i norsk rett er såpass usikkert og av plasshensyn, går jeg ikke nærmere inn på denne problemstillingen her.

Gjennomgangen viser at det er vanskelig å konkludere om det faktisk foreligger gavehensikt. Det foreligger en slik nærhet i tid mellom myndighetsutøvelsen (høringsuttalelsen) og avtalene, noe som kan tilsi at de tre vertskommunene ikke har anledning til å motta gavene. Hensynet til tilliten til forvaltningens upartiskhet og saklighetskravet, kan tilsi at det må trekkes grenser for hva slags gaver forvaltningen kan motta. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette under punkt. 10.

Ettersom det ikke kan konstateres at ytelsene er urettmessige og forarbeidene til plbl. viser til at det er anledning til å gi gaver for å skaffe goodwill, heller jeg mot at det ikke kan konkluderes at det foreligger noen rettslige skranker for at de tre vertskommunene kunne inngå avtaler om gaver i forbindelse med høringsuttalelsene.

7 Kan den ulovfestede vilkårs læren anvendes på de to eksemplene?

Gjennomgangen av saksbehandlingen i de tre kommunene har vist at det har foregått forhandlinger mellom partene om mulige ytelser fra utbyggerne til vertskommunene. Etter avsluttede forhandlinger har det blitt etablert forpliktende dokumentasjon, henholdsvis avtale og erklæring. Vertskommunene, med unntak av Florø, har deretter vedtatt å stille seg positive til vindkraftutbygging.

Selv om Havsul og GVAS sine forpliktelser overfor kommunene har blitt formalisert gjennom en avtale og en erklæring, er ikke formvalget nødvendigvis uttrykk for de

underliggende realiteter.⁷⁸ Saksbehandlingen i kommunene kan tyde på at realiteten bak disposisjonene er at kommunene har stilt krav om ytelsene som vilkår for at vertskommunene vil avgi positive høringsuttalelser.

Under forutsetning av at den økonomiske kompensasjonen fra Havsul, og etableringen av varmetue og lysløype fra GVAS kan anses som vilkår for at kommunene skal avgi positiv høringsuttalelse til NVE, kan det spørres om den ulovfestede vilkårlæren kan anvendes på de to vindkrafteksemplene.

Det følger av Løvenskiolddommen (Rt. 2003 s. 764) at forvaltningen har anledning til å stille vilkår ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn, når vilkårene skal motvirke skadevirkninger eller andre ulemper som kan følge av vedtaket. I juridisk teori er det også antatt at forvaltningen har en sedvanebasert kompetanse til å stille vilkår dersom det gis tillatelser, fritak eller bevillinger og støtte.⁷⁹

Utgangspunktet er at vilkår krever hjemmel og forvaltningens kompetanse til å stille vilkår på ulovfestet grunnlag, begrenser seg til de tilfeller hvor forvaltningen fatter et endelig vedtak i forbindelse med tillatelser, fritakelser, bevillinger og støtte.

I eksemplene i denne oppgaven har kommunene imidlertid ikke gitt noen tillatelser, fritakelser e.l. Vertskommunene har kun vedtatt å avgi positive innstillinger om vindkraftprosjektene til NVE. Vertskommunenes avgjørelser er derfor ikke av en slik endelig karakter som innvilgelser og tillatelser. De aktuelle sakene denne oppgaven behandler synes derfor ikke å passe inn i anvendelsesområdet som rettspraksis og juridisk teori har gitt den ulovfestede vilkårlæren. Det er likevel noen sider ved forholdet mellom utbyggerne og vertskommunene i de to vindkraftsakene, som kan tilsi at vilkårlæren kan gis en parallell anvendelse på disse sakene.

⁷⁸ Graver (2007) s. 291

⁷⁹ Graver (2007) s. 293

For det første medfører saklighetskravet i vilkårlæren et krav om at vilkåret må ha en saklig sammenheng med begunstigelsen.⁸⁰ Dette saklighetskravet er noe snevrere enn det alminnelige saklighetskravet i forvaltningsretten, ettersom det objektivt sett må foreligge en saklig sammenheng mellom vilkåret og den aktuelle tillatelsen.⁸¹ *Eckhoff Smith* skriver at bruk av vilkår som tar sikte på å skaffe kommunen en økonomisk fordel uten saklig sammenheng med tillatelsen, vil være ugyldig.⁸²

På den ene siden kan vilkåret om varmetue og lysløype anses som et tiltak som bidrar til en alternativ utnyttelse av området. Utbyggingen medfører at Guleslettene ikke lenger er et uberørt friluftsområde, men varmetue og lysløype kan likevel gjøre området attraktivt som friluftsområde. Slik sett kan ytelsene synes å ha en saklig sammenheng med høringsuttalelsen om vindmølleparken.

På den andre siden kan det reises spørsmål om hvilken saklig sammenheng krav om etablering av lysløype og varmetue har med høringsuttalelsen til NVE om etablering av en vindmøllepark i kommunen. Utbygging av Guleslettene utløser ikke et behov for varmetue og lysløype. Ytelsene kan fremstå som ekstragoder som kommunen ser sitt snitt til å kreve av GVAS for at kommunen vil gå inn for vindkraftprosjektet, og dermed ikke ha den nødvendige saklige sammenheng med høringsuttalelsen. Bremanger og Florø kommuner kan dermed ha gått utover sin kompetanse til å stille vilkår.

Den ulovfestede vilkårlæren stiller også et krav om forholdsmessighet. Kravet om forholdsmessighet innebærer blant annet at vilkåret må være nødvendig, og ulempene ved vilkåret må ikke overstige fordelene. *Bernt* har tatt til orde for at et samtykke fra den private part kan være et viktig moment i denne forholdsmessighetsvurderingen.⁸³ Det kan reises spørsmål om størrelsen på den økonomiske kompensasjonen som Havsul forplikter seg til å yte, er forholdsmessig. Samtykket fra Havsul kan tilsi at størrelsen på kompensasjonen ligger innenfor det som kan anses som forholdsmessig, ettersom

⁸⁰ Eckhoff, Smith (2010) s. 436

⁸¹ Graver (2007) s. 295-296

⁸² Eckhoff, Smith (2010) s. 436

⁸³ Bernt (1977) s. 92

samtykket tyder på at Havsul har tatt høyde for den økonomiske belastningen avtalen vil representere i forbindelse med utbyggingen.

I Løvenskiolddommen er betydningen av samtykke fra den private part i forbindelse med vilkårsstillelse kommentert. Spørsmålet for Høyesterett var om vilkåret om at Løvenskiold måtte bekoste etablering av en gang- og sykkelvei i forbindelse med dispensasjon fra reguleringsplan og byggetillatelse etter den gamle plbl, var ulovlig. Førstvoterende uttalte at ”Slik jeg der det, må det nemlig være avgjørende for gyldigheten av vilkåret for gang og sykkelvei at valg av fremgangsmåte i vår sak – dispensasjon og endring etter § 28-1 nr. 2 i stedet for ny reguleringsplan - skjedde med samtykke av, og i betydelig grad av hensyn til Løvenskiold”. Uttalelsen kan forstås på to måter. For det første kan den tolkes som at et samtykke fra den private part kan medføre at et ellers ugyldig vilkår blir gyldig. En annen tolkning er at et samtykke vil være et moment i vurderingen av om et vilkår ligger innenfor grensen for de vilkår forvaltningen kan stille. Uavhengig av hvordan avgjørelsen skal tolkes, viser dommen at et samtykke kan ha vesentlig betydning ved vurderingen av et vilkårs gyldighet. Dommen gir derfor holdepunkter for å konstatere at vilkårene i de to vindkrafteksempelene er gyldige etter den ulovfestede vilkårs læren som følge av utbyggernes samtykke.

Drøftelsen viser at det foreligger en del momenter som tilsier at den ulovfestede vilkårs læren bør kunne anvendes også på tilfeller der forvaltningen treffer beslutninger som ikke er direkte bestemmende for den private part, men som likevel er av så stor betydning, at den private part er villig til å påta seg betydelige forpliktelser for å oppnå et ønsket resultat.

8 Kan forholdene anses som korrupsjon etter Straffeloven § 276 a?

Bergens Tidende omtalte kompensasjonsavtalen mellom Sandøy kommune og Havsul som ”Korrupsjon på norsk”.⁸⁴ Utbyggingen av vindmølleparken på Guleslettene har også vært gjenstand for antydninger om mulig korrupsjon.⁸⁵ Jeg vil derfor kort vurdere om de inngåtte avtalene mellom Havsul og Sandøy kommune, og GVAS og Florø og Bremanger kommuner kan anses som korrupsjon etter straffelovens (strl.) § 276 a og derfor er ulovlige.

I henhold til strl. § 276 a (a) regnes korrupsjon som ”den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning sin stilling, verv eller oppdrag” (passiv korrupsjon). Det samme gjelder den som tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag, jf. strl. § 276 a (b) (aktiv korrupsjon).

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at korrupsjon retter seg mot individer som innehar en bestemt stilling, verv eller et oppdrag, jf. ”den som”. Fordelen må derfor i begge straffalternativer rette seg mot en person med en bestemt stilling, verv eller oppdrag.

Eksemplene i denne oppgaven gjelder imidlertid kommunestyrene og bystyret, der det er disse som mottar, krever eller uten videre blir tilbudt fordeler, og ikke bestemte personer. Ordlyden i strl. § 276 a synes derfor ikke å passe for tilfeller der et kommunalt organ er part.

Etter strl. § 48 a kan imidlertid også foretak ilegges straff etter strl. Som foretak regnes blant annet offentlig virksomhet, jf. strl. § 48 a annet ledd. I følge forarbeidene til denne bestemmelsen, vil feil begått av forvaltningsorganer kunne være straffbart.⁸⁶ Spørsmålet i det følgende er derfor om ordlyden i strl. § 276 a også favner kommunale organer.

⁸⁴ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Korrupsjon-pa-norsk-1907740.html>

⁸⁵ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Vindkraft-ja-fr-Flora-2621732.html#.T3lZX-3lGvs>

⁸⁶ Ot.prp.nr.27 (1990-1991) s. 31

Formålet bak straffebestemmelsene om korrupsjon er å sikre habilitet, saklighet og likhet ved offentlig myndighetsutøvelse. I tillegg skal bestemmelsene fremme tilliten til forvaltningens upartiskhet og integritet.⁸⁷ Det følger av NOU 2002:22 s. 37 at korrupsjonsbestemmelsen må ses i sammenheng med ”det alminnelige saklighetskrav som gjelder all utøvelse av myndighet”. I Ot.prp.nr.27 (1990-1991) skriver Justis- og politidepartementet at straff av kommunale organer vil være lite aktuelt i praksis, særlig i forhold til feil foretatt under ”utøvelse av forvaltningsmyndighet”.⁸⁸ Formålet bak korrupsjonsbestemmelsen og de nevnte uttalelsene i forarbeidene, tilsier at rekkevidden av korrupsjonsbestemmelsen må sees i sammenheng med de ulovfestede kravene om saklighet og forholdsmessighet i forvaltningsretten.

Kravet til saklighet innebærer blant annet at forvaltningen ikke har anledning til å vektlegge utenforliggende hensyn og bedrive usaklig forskjellsbehandling av borgerne. Kravet til forholdsmessighet innebærer at et tiltak må være nødvendig. Dersom forvaltningen bryter med disse prinsippene i sin myndighetsutøvelse, vil resultatet kunne bli at et vedtak kjennes ugyldig. Et vedtak som bygger på at forvaltningen har oppnådd en fordel fra den private part, eller innebærer et svært tyngende vilkår for den private part, vil kunne rammes av kravet til saklighet og forholdsmessighet, men kan også anses som korrupsjon etter strl. § 276 a. Det kan følgelig argumenteres med at hensynene som korrupsjonsbestemmelsen er ment å ivareta, blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom de forvaltningsrettslige prinsippene om saklighet og forholdsmessighet. Dette tilsier at ordlyden i strl. § 276 a ikke skal tolkes som at den også gjelder for forvaltningsorganer som sådan.

I *Festskrift til Hans Christian Bugge* skriver *Boe* om gaver til forvaltningen. Han omtaler fenomenet som systemsmøring, men slår innledningsvis fast at smøring ikke er straffbart. I følge *Boe* er smøring kun straffbart der ansatte er gjenstand for bestikkelser. Han synes

⁸⁷ Andenæs (2009) s. 419

⁸⁸ Ot.prp.nr.27 (1990-1991) s. 31

derfor å forutsette at ordlyden i strl. § 276 a ikke rammer tilfeller der kommunen som sådan krever eller blir tilbudt utilbørlige fordeler.⁸⁹

Samtidig er det verdt å merke seg at korrupsjonsbestemmelsen skal virke preventivt.⁹⁰ Trusselen om straff vil kunne virke mer preventivt enn trusselen om et ugyldig vedtak, og dermed skjerpe forvaltningens aktsomhet. Videre fanger korrupsjonsbestemmelsen også opp aktiv korrupsjon under saksbehandlingen, til forskjell fra de forvaltningsrettslige kravene om saklighet og forholdsmessighet som kun rammer vedtaket som sådan. De forvaltningsrettslige reglene er derfor ikke like egnet til å fange opp tilbud om utilbørlige fordeler til kommunen. Dette kan tale for at korrupsjonsbestemmelsen også bør komme til anvendelse på et offentlig organ.

I strafferetten står legalitetsprinsippet sterkt, jf. Grunnloven § 96. Prinsippet innebærer at de må foreligge klar lovhjemmel for å ilegge straff.⁹¹ I og med at ordlyden i strl. § 276 a ikke dekker offentlige organer som sådan, tilsier dette at eksemplene i oppgaven ikke kan anses som korrupsjon etter strl. § 276 a, slik at bestemmelsen ikke anvendes for å straffe kommunale organer som sådan.

Fordi ordlyden i strl. § 276 a er såpass klar og sett hen til legalitetsprinsippet, konkluderer jeg med at avtalene i de to eksemplene ikke innebærer at by- og kommunestyrene som sådan har handlet korrupt etter strl. § 276 a ved inngåelse av avtalene om gaver med Havsul og GVAS. Strl. § 276 a begrenser derfor ikke vertskommunenes anledning til å inngå avtaler om gaver.

Det kan også være av interesse å vurdere om en fordel som tilfaller kommunens innbyggere kan anses for å være en utilbørlig fordel i strl. § 276 a sin forstand, og hvorvidt utilbørlighetskravet i strl. er strengere enn de ulovfestede kravene til forvaltningens

⁸⁹ Boe (2012)

⁹⁰ Ot.prp.nr.78 (2002-2003).

⁹¹ Andenæs (2005) s. 115

myndighetsutøvelse. Av plasshensyn må jeg imidlertid avgrense mot denne problemstillingen.

9 Oppsummering og konklusjon

Avtalen mellom Havsul og Sandøy kommune ikke er i strid med eiendomsskattelovens regler, jf. punkt 5.1.4 og avtalene er ikke av en slik art at de fordret et kvalifisert kompetansegrunnlag, jf. punkt 6.5. Grensene for hva slags gaver kommunene kan motta er heller ikke overtrådt, jf. punkt 6.6, 7 og 8.

Konklusjonen min er etter dette at de gjennomgåtte rettsreglene og ulovfestede prinsipper ikke begrenser Sandøy og Florø og Bremanger kommuners mulighet til å inngå avtaler om vederlagsfrie ytelser med henholdsvis Havsul og GVAS. før vertskommunene avga sine høringsuttalelser til NVE.

10 Bør vertskommuner ha anledning til å inngå avtaler om gaver?

Gjennomgangen har vist at det ikke finnes noen rettslige skranker for at vertskommuner kan inngå avtaler om vederlagsfrie formuesytelser som omtalt i de to eksemplene. I det følgende vil jeg vurdere om kommunene bør ha anledning til å inngå avtaler med det innhold som eksemplene viser.

En positiv side ved avtalene i de to eksemplene, er at bruken av avtaler kan bidra til informasjonsutveksling og lede til at kommunene og utbyggerne i fellesskap kommer frem

til de beste løsningene for begge parter.⁹² I og med at kommunene ikke lenger har planmyndighet i slike saker etter endringen i pbl., kan det tilsi at vertskommuner bør gis anledning til å avtale vederlagsfrie ytelser med utbyggere som tilfredsstiller det lokale behovet. Ved første øyekast kan situasjonen mellom utbyggerne og kommunene derfor fremstå som en ”vinn- vinn” situasjon, der begge parter oppnår det resultatet de ser seg best tjent med. Dette blir imidlertid bare et utgangspunkt, fordi man kan spørre seg om det er etisk og rettslig forsvarlig at en utbygger ”kjøper seg” vedtak og ”goodwill” i en kommune.

Grensene for hva slags gaver kommunene bør kunne inngå avtaler om, må sees i sammenheng med de tre grunnleggende prinsippene til forvaltningens nøytralitet, saklighet og forsvarlig saksbehandling. At forvaltningen må handle i tråd med prinsippene om nøytralitet og saklighet skal blant annet sikre at makten som forvaltningen har blitt tildelt ikke misbrukes. Kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer videre at forvaltningen skal avveie alle sider ved en avgjørelse på en forsvarlig måte.⁹³ Nedenfor illustreres ulike sider ved avtalene som kan komme i konflikt med de nevnte grunnhensynene.

Et hovedargument for at vertskommunene bør ha anledning til å inngå avtaler som de foreliggende, er at avtalene, og da særlig avtalen mellom Havsul og Sandøy, kan betraktes som en kompensasjon for de inngrep vindmølleparkene vil representere i naturen til vertskommunene. Avtalen mellom Sandøy og Havsul gir også kommunen en andel av verdiskapningen som utbyggingen medfører ved utnyttelse av naturressursene i kommunen.

For vindkraft finnes det nemlig ingen andre ordninger enn eiendomsskatten, som ivaretar disse økonomiske hensynene. Økonomiske kompensasjonsordninger ved utbygging av vannkraftverk er bedre utviklet i regelverket. Skatteloven (sktl.) § 18-1 flg. sikrer for eksempel at vertskommuner for et vannkraftanlegg oppnår inntekter gjennom en naturressursskatt, som også sikrer stabile skatteinntekter til kraftkommunene.⁹⁴ Videre følger det av vannressursloven (vrl.) § 19 at vannkraftanlegg over en viss størrelse skal

⁹² Eckhoff, Smith (2010) s. 451

⁹³ Graver (2007) s. 81, 83, 109

⁹⁴ Ot.prp.nr.23 (1995-1996) s. 19

betale en årlig konsesjonsavgift. Konsesjonsavgiften er ment å kompensere for de skader og ulemper kraftanlegget medfører i vertskommunen, samtidig som det sikrer kommunen en andel av den fortjeneste anlegget generer.⁹⁵ Høyesterett har også anerkjent at vannkraftkommuner bør ha krav på økonomiske fordeler ”for derved å få del i de naturrikdommer som gjennom reguleringen blir tatt i bruk av andre”, jf. Rt. 1984 s. 312.

Vindkraft innebærer på samme måte som vannkraft utnyttelse av en kommunes naturressurser, og utbyggingen av anleggene representerer ulemper og skader på naturen. Synspunktene som har kommet til uttrykk i lovbestemmelsene og høyesterettsdommen nevnt over, har derfor overføringsverdi på vindkraft. Sammenligningen med vannkraft tilsier derfor at inntil lovgiver har utarbeidet et regelverk som sikrer at kommunene får ta del i verdiskapningen, og som kompenserer for ulempene ved vindkraftanleggene, bør vertskommuner kunne avtale slike avbøtende og kompenserende tiltak som vist i eksemplene.

Samtidig viser Rt. 2011 s. 780 at man skal være forsiktig med å anvende argumenter fra vannressurslovgivningen parallelt på saker om vindkraftanlegg. Saken gjaldt spørsmålet om etablering av en vindmøllepark på en eiendom krenket naboeiendommens eiendomsrett, som følge av at det reduserte eiendommens mulighet til å utnytte vindkraft. Den private part gjorde blant annet gjeldende at vannressurslovens regler om eiers rådighet over vann, måtte kunne anvendes parallelt på vindkraftanlegg. Førstvoterende uttalte at ”etter min mening bør man være varsom med å legge rettsregler og rettslige prinsipper som gjelder for utnyttelsen av vannressurser til grunn for spørsmål knyttet til utnyttelsen av vind.” Videre fremgår det av dommen at det må være opp til lovgiver å eventuelt vedta flere regler om vindkraftverk enn det som allerede følger av offentlige og naboettslige regler. Vindkraftverk er i følge førstvoterende relativt nytt i Norge og mange interesser blir berørt, både private og allmenne. Rettsavgjørelsen kan derfor tilsi en viss forsiktighet med å trekke paralleller til vannkraft i vurderingen av om kommunene bør ha anledning til å inngå de nevnte avtaler.

⁹⁵ Ot.prp.nr.43 (1989-1990) s. 76

Når kommuner får tilbud om gaver er det risiko for at viktige samfunnsinteresser ikke blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte. Kommunen kan la seg friste av gaven, og derfor inngå avtaler på bekostning av andre samfunnsinteresser. Eksempelet fra Florø og Bremanger kommuner kan illustrere dette. Varmestue og lysløype har neppe noen direkte sammenheng med vindkraftutbyggingen. Det er et gode som kommunen kunne ha finansiert gjennom sine ordinære budsjetter. Hvorvidt disse tiltakene er egnet til å avbøte de ulempene utnyttelse av et uberørt naturområde til vindkraft vil representere, er også tvilsomt. Det er videre også uavklart hvem det er som skal stå for driften av anleggene, noe som kan innebære at kommunen i realiteten påføres en merkostnad på sikt. Det kan derfor stilles spørsmål om kommunene har sett seg blind på muligheten for skiløype og varmastue, og at anleggets konsekvenser for naturen har blitt neglisjert. Disse forholdene er egnet til å svekke tilliten til at kommunene har overveid alle hensyn forsvarlig i forbindelse med saksbehandlingen av vindkraftprosjektet, som igjen kan svekke kommunestyret og bystyrets legitimitet i befolkningen.

Sivilombudsmannen har behandlet to saker om avtaler om ytelser til kommuner som er egnet til å belyse de problematiske sidene ved avtaler om gaver til kommuner i forbindelse med et forestående vedtak.

Det første eksempelet dreier seg om privat finansiering av saksbehandlingen i Sande kommune (Sak 2007/2262). En privat utbygger tilbød kommunen NOK 1 million til å hyre en konsulent for å få fortgang i saksbehandlingen av et nytt reguleringsforslag. Selv om spørsmålet for sivilombudsmannen var om den innleide konsulenten og kommunens egne saksbehandlere var inhabile, inneholder saken likevel noen uttalelser som er av interesse for spørsmålet om bruk av gaver til forvaltningen. Sivilombudsmannen uttalte blant annet at betalinger kan medføre en uheldig forskjellsbehandling av utbyggere basert på betalingsevne, samtidig som det skaper et inntrykk av at et vedtak har blitt kjøpt. Videre uttalte han at betalinger kan medføre at utbyggere blir møtt med en annen velvilje av kommunen enn ellers. Sivilombudsmannen skriver at selv om ytelsen ikke har medført en

større velvilje hos kommunen eller påvirket kommunen på annen måte, kan avtalen likevel være egnet til å svekke tilliten til forvaltningens upartiskhet.

I den andre saken (Sak 2007/1992) hadde Kristiansand kommune innregulert bygging av tre private hytter i strandsonen, mot at grunneierne godtok at det ble etablert en skjærgårdspark i området. Problemstillingen for sivilombudsmannen var om etableringen av skjærgårdsparken, som kommunen oppnådde gjennom avtalen med grunneierne, var et relevant og saklig hensyn ved vurderingen av om det skulle inntas bygging av tre hytter i reguleringsplanen. Selv om spørsmålet dreier seg om hva kommunen kan vektlegge ved endringer i en reguleringsplan, inneholder uttalelsen også noen synspunkter av interesse for vurderingen om vertskommuner bør ha anledning til å inngå avtaler som behandlet i denne oppgaven. Ombudsmannen uttalte at motytelsen om etablering av skjærgårdsparken, kunne medføre at grunneiere med større eiendommer oppnår bedre muligheter for å bygge i strandsonen. Det var sammenhengen mellom dispensasjonen og skjærgårdsparken som var problematisk. Dette kan igjen lede til stor misnøye og et inntrykk av at ressurssterke personer får bygge, mens øvrigheten må forholde seg til det generelle byggeforbudet i strandsonen. Tilliten til forvaltningen vil derved kunne svekkes.

I likhet med de to eksemplene fra Sivilombudsmannen, dreier denne oppgaven seg om avtaler om ytelser fra den private part hvor forvaltningen på et senere tidspunkt skal utøve myndighet som gjelder den private partens interesser. Sett i lys av gavefrihetens prinsipp, er det ikke nødvendigvis noe galt med de enkelte avtalene, men det er koblingen med den forestående myndighetsutøvelsen som kan gjøre avtaleforholdene betenkelige.

Avtalene mellom Sandøy kommune og Havsul, og GVAS og Florø og Bremanger kommuner, har også den egenskapen at de kan skape en større velvilje hos de tre kommunene om vindkraftutbyggingen, enn det de ellers ville blitt møtt med. I tillegg kan avtalene være egnet til å skape et inntrykk av at selskapene har betalt for at kommunene støtter de to prosjektene. På denne måten kan avtalen medføre en forskjellsbehandling av

potensielle utbyggere, der den som har, den får.⁹⁶ Dette vil igjen kunne resultere i en konkurransevridning hvor det oppstår forskjeller som fremstår som tilfeldige og umotiverte, og derfor representerer et brudd på likhetsgrunnsetningen.⁹⁷ Disse sidene ved avtaleforholdene vil derfor kunne representere et brudd med kravet til forvaltningens nøytralitet, og tilsier at det er behov for en strengere regulering av kommuners adgang til å inngå avtaler om gaver i forbindelse med høringsuttalelser til NVE.

I begge sakene fra Sivilombudsmannen fremheves hensynet til tilliten til forvaltningens legitimitet. Forvaltningen er avhengig av legitimitet i befolkningen for effektivt å kunne fremme de interesser den er satt til å forvalte.⁹⁸ Forhold som svekker denne legitimiteten kan på sikt være svært uheldig for forvaltningen. En mistanke om at vertskommunene har latt seg påvirke av de to vindkraftutbyggerne kan derfor svekke kredibiliteten til kommunene, og tilsier at innholdet i, og rammene for slike avtaler bør reguleres strengere.

Et annet problematisk aspekt ved avtalene, er manglende åpenhet. Utbyggingen av vindkraftverket på Guleslettene er et godt eksempel på dette. Saksbehandlingen viser at det foreligger en avtale mellom partene, men denne er ikke skriftlig. Det eneste dokumentet som viser rettsforholdet er erklæringen, og denne er kommet i stand etter at partene har blitt enige. Manglende åpenhet gjør det vanskelig å få oversikt over hele saksforholdet, og hvordan prosessen har foregått. Dette kan igjen kan svekke tilliten til forvaltningen, fordi det vanskeliggjør kontroll med kommunene. Dette tilsier også at rammene for avtaler av den art som eksemplene viser, bør reguleres nærmere.⁹⁹

I *Boe's* artikkel om skulpturparken på Ekeberg, skriver han at gaver kan være uheldig, fordi det kan skape avhengighetsbånd mellom utbygger og kommune. I tillegg er det er egnet til å skape forventninger om den fremtidige myndighetsutøvelsen.¹⁰⁰ Avtalene i oppgavens to eksempler har også disse egenskapene. Forventningen om fremtidig myndighetsutøvelse

⁹⁶ Eckhoff, Smith (2010) s. 452

⁹⁷ Graver (2007) s. 110

⁹⁸ Graver (2007) s. 83

⁹⁹ Eckhoff, Smith (2010) s. 210

¹⁰⁰ Boe (2012)

som avtalene kan skape tilsier at adgangen til å inngå avtaler om gaver i forbindelse med avgivelse av høringsuttalelse om vindkraftprosjekter, bør reguleres nærmere.

Gjennomgangen viser at prinsippene om forvaltningens nøytralitet, saklighet og forsvarlig saksbehandling er under press ved avtaler som inngås i forbindelse med myndighetsutøvelse. Til tross for at avtalene har flere betenkelige sider, er det likevel ikke slik at det nødvendigvis bør være ulovlig å inngå avtaler om gaver i forbindelse med høringsuttalelser til NVE. Avtalene er et fleksibelt verktøy for å tilpasse utbygging av vindkraftanlegg til lokale forhold og behov. Drøftelsen viser likevel at det kan være et behov for en avklaring for hva som skal anses som akseptabelt og hva som ikke er det.

I følge St.meld. nr. 26 (2006-2007), *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, er et av satsningsområdene å legge til rette for at det bygges ut mer vindkraft. Regjeringens målsetninger kan innebære økt utbygging av vindkraftanlegg i Norge, noe som vil kunne aktualisere flere avtaler om gaver fra utbyggere hvor det oppstår spørsmål om hva som er akseptabelt. Det er derfor et behov for å avklare hvor grensene skal trekkes for hva slags gaver en kommune kan inngå avtaler om i forbindelse med at kommunen skal avgi høringsuttalelse til NVE.

11 Avslutning

Gjennomgangen av de to eksemplene fra Sandøy og Florø og Bremanger kommuner har vist at det kan være utfordrende å konstatere hva som egentlig har blitt avtalt mellom vertskommunene og utbyggerne, og på hvilket grunnlag avtalene er inngått. Jeg mener også GVAS sin uttalelse i erklæringen om at ingen av partene er ”tjent med at det kan stilles spørsmålstegn ved kommunenes vedtak i forbindelse med behandlingen av vindkraftverket”, illustrerer at utbygger ser at det er forvaltningsrettslige problematiske

sider ved de tilbudte ytelsene, og at det derfor avgis en erklæring i et forsøk på å sikre at det ikke skal stilles spørsmål ved avtalene.

Analysen viser at de inngåtte avtalene er av en slik art at de ikke fordret et kvalifisert kompetansegrunnlag, fordi avtalene innebærer at Havsul og GVAS forpliktet seg til å yte gaver til vertskommunene, og at kommunene ikke disponerte over et privat rettsgode.

Videre kan det ikke sies å foreligge rettslige begrensninger for at kommunene kunne motta de tilbudte ytelsene. Den rettspolitiske vurderingen av avtalene og *Boe's* artikkel om skulpturparken på Ekeberg, viser imidlertid at det kan være et behov for en generell avklaring av hvor langt private kan gå i å tilby forvaltningen gaver i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse. En slik avklaring kan enten komme fra domstolene eller lovgiver. Lovgiver kan velge å gjøre dette ved bestemmelser i spesiallovgivningen eller gjennom en lovfesting av ulovfestede forvaltningsrettslige grunnprinsippene. Ettersom kommunene og utbyggere i saker om gaver ofte vil være enige, kommer slike saker sjelden for domstolene. Det er derfor mer nærliggende at lovgiver avklarer disse grensene.

12 Registre

Litteraturliste

Bernt, Jan Fridtjof ”*Forbehold ved forvaltningsvedtak - Bruk av vilkår ved offentlig myndighetsutøving som påvirkningsmiddel*” Institutt for offentlig retts skriftserie (1977)

Frihagen, Arvid ”Forvaltningsrett” bind 1. 3. utg. Oslo, Forlaget A Frihagen A/S 1991

Graver, Hans Petter ”*Materiell forvaltningsrett med særlig vekt på grunnprinsippene*” 1 utg. Oslo, Universitetsforlaget, 1995

Gisli, Jon ”*Jusleksikon*” 2. utg., Drammen, Kunnskapsforlaget, 2002

Erik Magnus Boe ”*Slemme barn kommer ikke til himmelen*” I Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen 2004 s. 57 flg, Jurist- og Økonomforbundets forlag

Andenæs, Johs ”*Alminnelig strafferett*” 5. utg. ved Magnus Matnigsdal og Georg Frederik Rieber-Mohn, Oslo, Universitetsforlaget, 2004

Boe, Erik Magnus, ”*Er avtalene mellom bedriften Havsul og kommunene Haram, Sandøy og Eide, som berøres av vindkraftparken (Havsulavtalene), i strid med offentligrettslige regler?*”, Juridisk betenkning, 2006

Graver, Hans Petter ”*Alminnelig forvaltningsrett*” 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2007

Andenæs, Johs ”*Spesiell strafferett og formuesforbrytelsen*” 2. opplag ved Kjell V. Andorsen, Harstad, Universitetsforlaget, 2008

Zimmer, Frederik ”*Skatterett*” 6. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2009

Woxholth, Geir ”*Avtalerett*” 7. utg. Oslo, Gyldendal Akademisk, 2009

Eckhoff, Thorstein og Eivind Smith ”*Forvaltningsrett*” 9. utg. Oslo, Universitetsforlaget, 2010

Bibow-Naas, Jens og Gunnar Martinsen m fl ”*Energiloven med kommentarer*” 2 utg. Oslo, Gyldendal Akademisk 2011

Erik Magnus Boe "*Når miljøgaver ikke er rene gaver Skulpturparken på Ekeberg til illustrasjon*" i Pro Natura, Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. Mars 2012, redigert av Inge Lorange Backer, Ole Kristian Fauchald, Christina Voigt

Forarbeider:

Ot.prp.nr 44 (1974-1975)

Ot.prp. nr. 3 (1976-77)

Ot.prp.nr.43 (1989-1990)

Ot.prp.nr.23 (1995-1996)

Ot.prp.nr.78 (2002-2003)

Ot. prp. nr. 22 (2004-2005)

Ot.prp. nr. 77 (2005-2006)

Ot.prp.nr.32 (2007-2008)

NOU 2002:22

Domsregister:

Rt. 1984 s. 31

Rt. 1992 s. 1235

Rt. 2003 s. 764

Rt. 2007 s. 149

Rt. 2007 s. 651

Rt. 2011 s. 780

Sivilombudsmannen:

Sak 2007/2262

Sak 2007/1992

Vedlegg:

1. Vedtak om økonomisk kompensasjon
2. Vedtak om konsesjonssøknad, Sandøy kommune
3. Avtale fra 2006 mellom Havsul og Sandøy kommune
4. Høringsuttalelse fra Direktoratet for naturforvaltning
5. Referat fra samrådsmøte
6. Vedtak om eiendomsskatt Sandøy kommune



Sandøy kommune

Saksframlegg

Dato: 16.08.2006
Arkivref: 2006/363-6 / S82

Saksbeh.: Lasse Larsson Fjørtoft

Utvalssaksnr	Utval	Møtedato
06/64	Formannskapet	04.09.2006
06/23	Kommunestyret	20.09.2006

Avtale om økonomisk kompensasjon ved etablering av vindmøllepark - Havsul I

Vedlegg:

- 1) Framlegg til avtale om økonomisk kompensasjon mellom Sandøy kommune og Havsul I AS
- 2) Eksempelvedlegg til avtalen om berekning av økonomisk kompensasjon

Framlegg til vedtak:

Sandøy kommunestyre godkjenner framlegg til avtale om økonomiske kompensasjon mellom Sandøy kommune og utbyggingsselskapet Havsul I ved ei eventuell etablering av vindmøllepark innan kommunen sine havgrenser, slik det er presentert av selskapet sitt styre.

Avtalen er ikkje bindande for kommunestyret sitt syn på om vindmølleanlegget bør få konsesjon for etablering i det omsøkte området.

Saksprotokoll i Formannskapet - 04.09.2006

Behandling:

Vedtak:

Formannskapet tilrår samrøystes: Som framlegget.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 20.09.2006

Behandling:

Vedtak:

Samrøystes vedtak: Som tilrådinga frå formannskapet.

SAKSUTGREIING

BAKGRUNN FOR SAKA

I samband med prosessen rundt prosjektselskapet Havgul sin konsesjonssøknaden om å etablere ein vindmøllepark mellom anna innan Sandøy kommune sine geografiske grenser, har dei berørte kommunane Giske, Haram, Eide, Averøy og Sandøy samarbeidd om å utvikle eit felles

utgangspunkt og grunnlag for ein avtale om økonomisk kompensasjon. Dette fordi ingen av kommunane har innført eigedomsskatt.

Internt og mellom dei nemnde kommunane var det politisk og administrativ semje om å engasjere advokatfirmaet Vogt & Wiig, med rimeleg brei erfaring frå liknande saker, for å førebu og føre tingingane med prosjektselskapet sitt styre.

SAKSOPPLYSNINGAR

Eit framlegg til avtale låg føre medio mai og med uttalefrist i løpet av veke 23. For å koordinere synspunkta om utkastet frå samtlege kommunar vart fristen utsett.

Avtalen, vedlegg 1, er betinga av at Havsul I vert gitt konsesjon og realiserer vindkraftanlegget. Avtalen sin levetid er identisk med den 25 års lange konsesjonsperioden, men føreset at anlegget er i drift, slik det kjem fram i avtalepunkt 7. Ved ei forlenging/fornyng av konsesjonen skal avtalen reforhandlast.

Ved realisering av eit vindparkanlegg, slik det er beskrive i konsesjonssøknaden, vil Sandøy kommune verte mottakar av betydelege, årlege inntekter i drifts-/konsesjonsperioden.

Vidare, med grunnlag i avtalen si noverande utforming, er kommunen sikra ein langt høgare kompensasjon enn tidlegare presentert i ulike informasjonsmøte og beskrive i konsesjonssøknaden/konsekvensutgreiinga. I pkt. 3.5 er det også nedfelt eit moment som omhandlar indeksjustering av kompensasjonsberekningane.

Avtalen borgar også for inntekter på eit nivå som er om lag identisk med innteninga frå kommunal eigedomsskatt.

I tillegg er avtalen bindande for framtidige utbyggings-/operatørselskap.

VURDERING

Frå fleire av kommunane vart det i dei førebuande møta til tingingane med Havgul stilt spørsmål ved avtalen sitt rettsvern, av di dette er ei særordning som ikkje er direkte heimla i lov, jf eigedomsskattelova som gir eigedomsskatten eit lovbestemt pant.

Det finst likevel eit grunnlag for å utvikle rettsvern gjennom tinglysing av rettar i

Brønnøysundregisteret og/eller Kraftleidningsregisteret, jf pkt. 9 i avtalen.

Havgul AS har gått med på at kommunen sine interesser skal sikrast gjennom 1. prioritets pant i driftslausøyre på eit beløp som tilsvarar 1 års kompensasjon, etter avtalen sitt pkt. 3.3.

Dei juridiske rådgjevarane våre i advokatfirmaet Vogt & Wiig meiner at denne pantesikkerheita er akseptabel. Med omsyn til prioritet, er denne samsvarande med den lovbestemte sikkerheita som gjeld eigedomsskatt, men den er sjølvstendig meir avgrensa med omsyn til beløpet.

ØKONOMISKE KONSEKVENSNAR

I saka sitt vedlegg 2, Eksempelvedlegg til avtale, er det gjort ei berekning av kompensasjonen sin årlege økonomiske storleik.

Grunnlaget for dei 29,1 mill årlege kronene er ei total investeringsramme på 3,5 milliard, som omfattar vindturbinar, fundament, kablar/kraftliner, transformatorstasjonar og diverse. Denne måten å verdiberekne på er i tråd med eigedomsskattelova.

På grunn av samsvaret mellom investeringsstorleik og kompensasjon, vil følgjeleg ei redusert investering medføre ein redusert kompensasjon og sjølvstendig det motsette resultatet i motsett situasjon.

KONKLUSJON

Avtalen er meint å sikre ein økonomisk kompensasjon til vertskommunen ved utbygging av vindparkanlegget. Avtalen sikrar ein årleg kompensasjon på høgde med ein situasjon der kommunen innfører eigedomsskatt. Kommunen bør på dette grunnlaget ta stilling til om

momenta i avtalen fangar opp kommunen sine interesser, og om den økonomiske kompensasjonen er tilstrekkeleg i høve til forventningane med grunnlag i prosjektet si konsekvensutgreiing.

Eit vedtak som godkjenner avtalen, er ikkje bindande for kommunen si handsaming av konsesjonsspørsmålet.

Lasse Larsson Fjørtoft
rådmann

Utskrift:
Haram kommune
Giske kommune
Averøy kommune
Eide kommune
Advokatfirmaet Vogt & Wiig
Havgul AS



Sandøy kommune

Saksframlegg

Dato: 23.08.2006
Arkivref: 2006/111-28 /
S82

Saksbeh.: Per Sturla Sandøy

Utvalssaksnr	Utval	Møtedato
06/65	Formannskapet	04.09.2006
06/24	Kommunestyret	20.09.2006

Havsul I - Søknad om konsesjon

Vedlegg:

Konsesjonssøknad dat. februar 2006 (ikkje utsendt)
Viser til: www.iogm/prosjekt/havsul/havsul-i/start.html
Samlerapport frå Istad Nett as 06.06. Kraftsystemutredning (ikkje utsendt)
Høyringsuttale til program for konsekvensutgreiing, F-sak 05/16
Brev frå I.P.Huse as dat 05.06.06
E-post frå Ytre Kravika Velforening, motteke 07.03.06
Nytt vedlegg til kommunestyret: Nye kart

I tillegg til desse vedlegga har kommunen motteke følgjande kopi av høyringsnotat som andre har sendt NVE :

Direktoratet for naturforvaltning, Noregs naturvernforbund, Aukra kommune, Møre og Romsdal fylke og fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal.

Desse er ikkje eit grunnlag for rådmannen si saksutgreiing, men vil vere tilgjengelege for dei som ynskjer det.

Framlegg til vedtak:

Sandøy kommune vurderer konsekvensane for eventuell utbygging av Havsul I, samt nettutbygginga, til å vere tilstrekkeleg utgreidde for at dei vesentlege konsekvensane er klarlagde.

Utifrå ei samla vurdering vil kommunen tilrå at arealet blir nytta til formålet. Dette gjeld likevel ikkje det arealet som ligg nærast land. Minimumsavstanden bør vere ca 3,5 km.

Slik kommunen ser det er det antal turbinar som vil ha størst verknad på dei fleste konsekvensutgreidde forhold, særleg gjeld dette verknaden på landskapet. Kommunen ynskjer, utifrå ressursbruk, at areal som blir nytta til formålet får størst muleg produksjon utan at dei negative konsekvensane blir auka i høve til det som ligg i konsesjonssøknaden. Det vil seie størst og færrest muleg turbinar.

Vi legg her til grunn at kommunen blir med på den delen av prosessen som fastsett slike detaljar, eventuelt at den blir fastlagd gjennom reguleringsplan etter plan og bygningslova.

Kommunen reknar med at dei avbøtande tiltak som går fram av konsesjonssøknaden blir lagde til grunn. I tillegg må følgjande moment avklarast før detaljar blir fastlagde :

1. Markeringslysa må skjermast slik at dei ikkje blir synlege frå land.
2. Farge/fargekombinasjon må endrast frå den som blir nytta i dag til ein eller fleire som medfører at vindturbinane blir mindre markerte i dei fleste lysforholda. Det må krevjast at det blir utarbeidd fagrapport for emnet.
3. Kommunen kan ikkje sjå at eventuell opprydding når anlegget ikkje lenger er i bruk er nok ivareteke i konsekvensutgreiinga. Her reknar kommunen med at konsesjonsgivar vil ivareta dette på ein trygg måte.

Tiltaket er svært stort og vil ha stor verknad for lokalsamfunnet i Sandøy kommune. Kommunen er kjend med at det er fleire gitte konsesjonar for vindkraft som ikkje er tekne i bruk. Usikkerheit om oppstart av eit så stort tiltak vil verke hemmande på eit lite samfunn. Det er difor eit stort ynskje at denne perioden blir så kort som muleg. Kommunen vil her føreslå at konsesjonen skal gjelde i 3 år (til oppstart), og at denne perioden kan, etter høyring i kommunen, forlengast.

Saksprotokoll i Formannskapet - 04.09.2006

Behandling:

Brev m/ underskriftslistar frå Aksjonsgruppa mot Havsul vart lagt fram i møtet.

Rådmannen sette fram følgjande nye opplysningar og framlegg i saka i møtet:

Nye vedlegg:

Kartskisse nedfotografert frå 1:50000 dat.31.08.06

E-post frå Havsul I as dat 04.09.06

Etter at saksutgreiinga med tilråding er sendt ut, er det motteke nye opplysningar i saka.

Det er arbeidd med å sjå om det er mulig å flytte den delen av parken som er nærast land lenger mot vest. Det vil i praksis seie utanfor grunnlinja.

Dette gjeld 23/24 turbinar som er plasserte "samla" og ligg nærast Morsundet. Kart og problemstilling er lagt fram for konsesjonssøkjar. Havsul I as svarer i mail at dei kan gå for denne løysinga.

Endringa vil slik vi ser det, føre til at eine trafoen blir flytta.

Ny vurdering:

Sjølv om delar av parken no blir utanfor grunnlina og dermed utanfor det kommunale plansystemet, vil ei flytting heilt klart ha fordel med omsyn til landskapsbilde og avstanden til busetnaden. Denne blir auka frå ca 3 km til ca 6 km til Morsundet. Sjølve "sperra" mot horisonten vil ikkje bli vesentleg endra, men den kjem noko lenger vekk. Sett frå Ona vil den bli litt (minimalt) auka mot vest.

Når det gjeld endringar av øvrige konsekvensar, kan vi ikkje sjå noko umiddelbart, men reknar med at dei forskjellige fagmiljøa i saka vil vurdere eventuelle endra konsekvensar.

Ny konklusjon:

Rådmannen ser ingen negative konsekvensar i den føreslegne endringane av arealet.

Derimot ser ein stor verdi i å få flytta den delen av vindparken (23/24 turbinar) som ligg nærast Morsundet lenger frå land. Endringane blir derfor å innarbeide i nytt framlegg til vedtak.

Framlegg til vedtak sett fram i møte:

Sandøy kommune vurderer konsekvensane for eventuell utbygging av Havsul I, samt nettutbygginga, til å vere tilstrekkeleg utgreidde for at dei vesentlege konsekvensane er klarlagde.

Utifrå ei samla vurdering av konsesjonssøknaden og tilleggsopplysningane i mail frå Havsul I as dat 04.09.06, meiner rådmannen at arealet der endringane er innarbeidd kan nyttast til formålet.

Slik kommunen ser det, er det antal turbinar som vil ha størst verknad på dei fleste konsekvensutgreidde forhold, særleg gjeld dette verknaden på landskapet. Kommunen ynskjer, utifrå ressursbruk, at areal som blir nytta til formålet får størst muleg produksjon utan at dei negative konsekvensane blir auka i høve til det som ligg i konsesjonssøknaden. Det vil seie størst og færrest muleg turbinar.

Vi legg her til grunn at kommunen blir med på den delen av prosessen som fastsett slike detaljar, eventuelt at den blir fastlagd gjennom reguleringsplan etter plan og bygningslova.

Kommunen reknar med at dei avbøtande tiltak som går fram av konsesjonssøknaden blir lagde til grunn. I tillegg må følgjande moment avklarast før detaljar blir fastlagde :

1. Markeringslysa må skjermast slik at dei ikkje blir synlege frå land.
2. Farge/fargekombinasjon må endrast frå den som blir nytta i dag, til ein eller fleire som medfører at vindturbinane blir mindre markerte i dei fleste lysforholda. Det må krevjast at det blir utarbeidd fagrapport for emnet.
3. Kommunen kan ikkje sjå at eventuell opprydding når anlegget ikkje lenger er i bruk er nok ivareteke i konsekvensutgreiinga. Her reknar kommunen med at konsesjonsgivar vil ivareta dette på ein trygg måte.

Tiltaket er svært stort og vil ha stor verknad for lokalsamfunnet i Sandøy kommune.

Kommunen er kjend med at det er fleire gitte konsesjonar for vindkraft som ikkje er tekne i bruk. Usikkerheit om oppstart av eit så stort tiltak vil verke hemmande på eit lite samfunn. Det er difor eit stort ynskje at denne perioden blir så kort som muleg. Kommunen vil her føreslå at konsesjonen skal gjelde i 3 år (til oppstart), og at denne perioden kan, etter høyring i kommunen, forlengast.

Vedtak:

Formannskapet tilrår mot 1 røyst: Som rådmannen sitt framlegg sett fram i møtet.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 20.09.2006

Behandling:

Framlegg til nytt vedtak sett fram av Kjartan Morsund:

Sandøy kommune vil be NVE om ikkje å gje konsesjon til HAVSUL I.

Vedtak:

Formannskapet si tilråding vart vedteken med 13 mot 6 røyster.

SAKSUTGREIING

BAKGRUNN FOR SAKA

Noregs Vassdrags- og energidirektorat (NVE) har motteke og lagt ut til offentlig ettersyn **konsesjonssøknad med konsekvensutgreiing for Havsul I og Havsul I nettilknytning**. Konsesjonen er søkt etter energilova, konsekvensutgreiinga er utarbeidd etter plan og bygningslova.

Sandøy kommune kom med innspel til programmet for konsekvensutgreiing i F-sak 05/16.

Målet med konsekvensutgreiing er å få fram vesentlege verknader som tiltaket kan ha på miljø, naturressursar og samfunn. Uttalane til høyringa no vil vere med å gi NVE svar på om alle forhold er tilstrekkeleg klarlagde.

Søkar er Havsul I AS

Bak selskapet Havsul I står Havgul as. Dette selskapet står også bak Havsul II (Haram og Giske) og Havsul IV (Eide og Averøy). Det er samtidig søkt konsesjon for desse.

SAKSOPPLYSNINGAR

Vindparken

Havsul I omfattar totalt 49 kvkm sjøareal utanfor Sandøy kommune. Den er planlagd mellom 2,9 km og 11 km frå land. Installert effekt er på 350 MW med forventa årleg produksjon på 985 GWh.

Det er utarbeidd 3 alternativ for storleik på turbinane:

Alt	Turbintype	Antall	Navhøgde	Rotordiameter
V1	4,5 MW	78	95 m	120 m
V2	3.0 MW	117	80 m	90 m
V3	8,0 MW	44	120 m	150 m

Det er alternativ V1 som i konsekvensutgreiinga blir kalla hovudalternativ. Det er også dette alternativet som ligg til grunn i visualiseringa.

Navhøgda på desse turbinane er 95 m og rotordiameteren 120 m.

17 temaområde er konsekvensutgreidde. Det er utarbeidd fagrapportar for desse områda.

I tabellen under er konsekvensene, ved ei eventuell utbygging, sett opp i tabellform.

Tabellen er henta frå konsesjonssøknaden.

Ein del forhold som er avdekka i temautgreiingane, er teke omsyn til i sjølv konsesjonssøknaden.

Tabell 10: Oppsummering av konsekvenser (driftsfasen) etter avbøtende tiltak. Det er her kun tatt hensyn til de tiltakene som er indikert som gjennomførbare ("ja") i kolonne 4 i forrige tabell.

Utredningstema	78 stk 4,5 MW (V1)	117 stk 3 MW (V2)	44 stk 8 MW (V3)
Landskap	Middels til stor negativ konsekvens (-/---)	Stor negativ konsekvens (---)	Middels negativ konsekvens (---)
Kulturminner og kulturmiljø	Stor negativ konsekvens (---)	Stor negativ konsekvens (---)	Stor negativ konsekvens (---)
Biologisk mangfold og verneinteresser	Middels til stor negativ konsekvens (-/---)	Stor negativ konsekvens (---)	Middels til stor negativ konsekvens (-/---)
Marinbiologi	Liten negativ konsekvens (-)	Liten negativ konsekvens (-)	Liten negativ konsekvens (-)
Støy	Liten negativ konsekvens (-)	Liten negativ konsekvens (-)	Ukjent
Forurensning og avfall	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
Skyggekast og refleksblink	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)
Ising og iskast	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
Sedimentasjons- og strømningsforhold	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
Friluftsliv	Liten til middels negativ konsekvens (-/-)	Liten til middels negativ konsekvens (-/-)	Liten til middels negativ konsekvens (-/-)
Reiseliv	Sannsynligvis liten på kort sikt, men svært usikker på lang sikt (se omtale)		
Fiske og havbruk	Liten negativ konsekvens (-)	Middels negativ konsekvens (---)	Liten negativ konsekvens (-)
Landbruk	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
Navigasjon og skipstrafikk	Liten positiv konsekvens (+)	Liten positiv konsekvens (+)	Liten positiv konsekvens (+)
Radarkommunikasjon og flysikkerhet	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)	Ubetydelig/ingen konsekvens (0)
Kommunal økonomi	Stor positiv konsekvens (+++)	Stor positiv konsekvens (+++)	Stor positiv konsekvens (+++)
Næringsliv og sysselsetting	Liten positiv konsekvens (+)	Liten positiv konsekvens (+)	Liten positiv konsekvens (+)
Psykososiale effekter	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)	Ubetydelig til liten negativ konsekvens (0/-)

I tillegg til dei avbøtende tiltak som etter tabell 10 er lagt inn i konsesjonssøknaden, er det føresatte undersøkingar som går fram av tabellen nedanfor.

Tabell 11: Forslag til oppfølgende undersøkelser.

Fagområde	Oppfølgende undersøkelser	Tidspunkt for gjennomføring
Landskap	✓ Det vil være svært nyttig å få kartlagt om, på hvilken måte og i hvor stor grad opplevelsen av landskapet endres for mennesker i vindparkens influensområde. En spørreundersøkelse kan gi verdifull kunnskap både om folks forhold til landskapet rundt seg, samt deres holdning til og opplevelse av vindparker. I tillegg kan den klarlegge ulike brukergrupper og interesser som er knyttet til dette landskapet.	Før og etter utbygging
Kulturminner/kulturmiljø	✓ Det vil bli gjennomført såkalte §9-undersøkelser over og under vann for å avklare om tiltaket kommer i direkte konflikt med automatisk fredede kulturminner. Omfang og metode for slike undersøkelser vil bli avklart i samråd med kulturminne-myndighetene.	Før utbygging
Biologisk mangfold og verneinteresser	✓ Kartlegging av overvintrende fugl innenfor influensområdet. ✓ Etterundersøkelsene bør konsentrere seg om problemstillinger som ikke har vært aktuelle i tilsvarende vindparker i Nordsjøen. Det mest aktuelle vil være studier av parkens effekt på koloniene av toppskarv og teist, effekter på alkefuglenes bruk av planområdet som næringsområde i hekketida, vindparkens virkning på mytende ærfugl, samt studier på kollisjonsrisiko for trekkende fugl. Undersøkelsene foreslås å omfatte en sesong før anleggsstart, anleggsåret og de fem første årene av driftsperioden.	Før utbygging Etter utbygging
Marin flora og fauna	✓ Det bør gjennomføres en videokartlegging med hensyn på eventuell forekomst av korallområder på dypområdene i de aktuelle ilandføringstraseer. Dette gjelder primært langs 132 kV sjøkabelen inn til land, men kan også være aktuelt i dypere områder innenfor selve vindparken (langs 33 kV kablene). ✓ Nisenes bruk av området bør undersøkes nærmere. Utplassering av et nettverk av lyttebøyer for registrering av nisenes karakteristiske lyder er en måte å få kartlagt bruken av områdene på. Linjetransekter med båt er en noe grovere metode og samtidig mer arbeidskrevende i og med at dette er relativt værharde områder.	Før utbygging Før og etter utbygging

VURDERING

Saksbehandling

Samarbeid med andre:

Under førebuing til saksbehandlinga har det vore samarbeid mellom administrasjonane i Giske, Haram og Sandøy.

Habilitet :

Sakshandsaming i kommunen er gjort av rådmann og teknisk sjef. Teknisk sjef er grunneigar, saman med 8 andre (felleseige), for nokre av holmane utanfor Brunvoll. Arealet er ikkje i bruk, og ein ser heller ikkje noko endring på dette. Rådmannen har derfor vurdert teknisk sjef til å vere habil til sakbehandling av saka.

Når det gjeld dei tema som har vore utreda, vil vi spesielt vurdere følgjande:

Landskap

Her er det registrert middels til stor negativ konsekvens.

Sandøy kommune har ca 20 kvkm landareal og ca 980 kvm sjøareal. Sjølv om arealet det no blir søkt konsesjon for utgjer berre 49 kvkm, vil det på grunn av plassering, om lag parallelt med landarealet, bli eit markant visuelt stengsel mot store delar av sjøarealet og horisonten.

Avstanden til næraste turbin (frå Morsundet) er 2,9 km.

Avstanden frå same punkt til eksisterande vindmøller på Harøya er 1,3 km. Avstanden frå same vindmølle til rådhuset er ca 2, 3 km.

Turbinane det er søkt konsesjon for er vesentleg større, og med ein avstand på 2,9 km må vi rekne med at dette vil bli oppfatta som meir dominerande. I kartet som ligg i konsesjonssøknaden er det 3 turbinar i innerste rekke. Ved å ta bort desse vil avstanden (4,5 MW) auke med 660 meter. Å sette minsteavstanden til 3,5 km vil, etter vårt skjønn, ikkje føre til vesentleg endringar av totaliteten. Det vil legges premissar for detaljplanlegginga og eventuelt reguleringsplan.

I søknaden er det hovudalternativet som er visualisert. I til dømes alt V2 (3 MV) vil talet på turbinar auke frå 78 til 117 på same arealet. For innbyggjarane i Sandøy (indre influensområde) vil dette virke meir negativt.

Når det gjeld farge på turbinane ser det ut til at det har vore lita utvikling. Vi kan ikkje sjå at å bruke same fargen som på landbaserte er beste løysinga for sjøplasserte. Her bør vidare arbeid føre til vesentleg betre løysingar der målet er å redusere verknaden på landskapet, i staden for å framheve sjølve tiltaket. Kanskje kan sjøforsvaret ha noko å bidra med.

Kulturminne og kulturmiljø

Her er det registrert middels til stor negativ konsekvens.

I vårt område er det ifølgje fagrapporten stor negativ konsekvens for kulturmiljøet på Uksnøya. For Ona og Ulla fyrstasjon (begge er freda) vil konsekvensen for den første vere middels negativ, medan for den siste vil tiltaket gi middels til liten negativ konsekvens.

For kystkulturlandskapet vil tiltaket få stor til svært stor negativ konsekvens.

Vi reknar med at nokre av tiltaka under landskap vil vere med å betre situasjonen litt.

Biologisk mangfald og verneinteresse

Middels til stor negativ konsekvens.

Det er ikkje verneområde innafor tiltaksarealet.

Når det gjeld det biologiske mangfaldet, er det i dette området særleg fuglelivet som er viktig.

Det gjeld både som myte-, nærings- og overvintringsområde.

Om her er tilstrekkeleg tilgjengelege data om no-situasjonen, og om det er muleg på førehand å sjå verknader av tiltaket, har ikkje administrasjonen tilstrekkeleg kompetanse til å meine noko om.

Reiseliv, friluftsliv

For friluftslivet har fagrapporten konkludert med at tiltaket vil få liten til middels negativ konsekvens. For reiselivet har fagrapporten ikkje konklusjon for verknad på lang sikt.

På kort sikt blir effekten rekna som relativt liten. Vi vil spesielt vise til fagrapporten for dette temaet.

Kommunen har registrert at det er stor skepsis til vindmøller både frå lokalt, regionalt og nasjonalt nivå innafor reiselivet. Det vesentlege argumentet, slik vi har fanga det opp, er at det er naturen og bruken av den, som er det viktigaste salsobjektet.

Når vi samanliknar erfaringane (det er ikkje mange) med den skepsisen som er i næringa, ser det ut til at det er eit vesentleg sprik i oppfatning om verknaden.

Fiske og havbruk

Her er det registrert liten negativ konsekvens.

Utover anleggsperioden er tiltaket lite til hinder for tradisjonelt fiske i området.

Det mest skadelidande blir taretrålinga. I følgje konsesjonssøknaden vil det bli tråleforbod på vel 3 kvkm. Dette gjeld stort sett areal rundt sjøkablane.

Samfunnsmessig verknad

I tabelloppsettet er kommunal økonomi og næringsliv/sysselsetting teke med.

Det er utarbeidd eigen fagrapport for temaet.

Litt om storleiken:

Alle 3 vindparkane samla vil ha ein kostnad på ca 15-16 mrd. Det blir i rapporten rekna med at ca 3,4 mrd. av desse kan bli produsert/levert regionale. Det krev ca 3400 årsverk.

Havsul I har ein berekna kostnad på ca 3,5 mrd. I søknaden er Myklebust eller Steinshamn førebels peika ut som aktuelle stader for driftsbasis. Det vil gje ca 13-14 arbeidsplassar.

Frå delar av næringslivet har kommunen motteke signal om at kommunen ikkje bør tilrå omsøkte bruk av sjøarealet vårt.

Når det gjeld økonomisk kompensasjon for kommunen, er det saman med dei andre kommunane forhandla fram ein avtale. Avtalen vil bli behandla som eiga sak. Framforhandla avtale, etter prosjektkostnad som i søknaden, vil gi ei eingongsutbetaling på kr. 3, 5 mill og årleg kompensasjon på kr 29,1 mill. i heile driftsfasen maksimalt 25 år.

Regulering:

Etter § 23.1, siste setning, i plan og bygningslova, er det for dette tiltaket plikt til å utarbeide reguleringsplan. Det er kommunen som er reguleringsmynde.

I og med at ein no har gjennomgått ein prosess med konsekvensutgreiing, kan det sjå ut som at ein reguleringsprosess kan føre til unødig dobbelt arbeid.

Dersom konsesjonsvilkåra gir kommunen nødvendig oversikt/medverknad i detaljar og prosessen vidare, bør kommunen, i medhald av § 7 vurdere dispensasjon frå kravet om reguleringsplan.

Denne vurderinga kan først takast når eventuelt konsesjon er gitt og vilkåra kjende.

Konsesjon ikkje i drift:

Vanlegvis kan ein konsesjon gitt av NVE ligge uverksam i 5 år før den blir teken i bruk, eventuelt trekt tilbake.

Prosjektet er svært stort, og vil ha stor betydning for utvikling av lokalsamfunna **straks** konsesjon er gitt. Særleg gjeld det dei negative konsekvensane for lokalsamfunnet. I og med at det er lite med referanseprosjekt, vil det vere ein del usikkerheit rundt verknaden og om det i det heile blir realisert. Det er her nok å nemne investeringar i turisme, bustad og fritidsbygging, samt etablering av arbeidsplassar. Slik vi ser det kan dei negative konsekvensane for samfunnet i denne perioden få meir enn full verknad, og det utan at prosjektet gir kommunen ressursar til nødvendige avbøtande tiltak.

På grunn av prosjektet sin storleik og dermed verknad for tilhøyrande lokalsamfunn, vil vi tilrå at fristen blir redusert til 3 år. Det er også i tråd med framdriftsplanen i konsesjonssøknaden.

Nettilknytting , konsesjonssøknad med konsekvensutgreiing

Saksopplysning

Søknaden gjeld 2 stk transformatorkioskar i vindparken, internt 33kv anlegg samt 2 stk 132kV sjøkablar frå transformator til Småge, samt luftledning, alternativt jordkabel vidare til Nyhamna.

Eine trafoen er tenkt plassert aust for Oksen og den andre nordvest for Ekneskjera . Sjøkabelen går inn Håværsundet , sør for Sandøya og nord for Orten. Der det er muleg skal kabelen spylast/gravast ned.

For det biologiske mangfaldet vil kablane i driftsfasen ha ubetydeleg/ingen konsekvens.

I anleggsfasen vil konsekvensen vere middels negativ.

Marin flora og fauna er registrert med lite eller ingen konsekvens i driftsfasen og liten negativ konsekvens i anleggsfasen.

For fiskeriet er det registrert liten eller ingen konsekvens.

Slik vi oppfattar det gjeld dette ilandføringskablane og ikkje dei interne kablane.

Det må reknast med at det blir tråleforbod, normalt 75 meter på kvar side. Etter vår meining vil det ha konsekvens for taretråling dersom kablane blir lagde på grunnare vatn enn 20 meter.

Dette er omhandla i konsekvensutgreiinga for vindparken.

Vurdering

Vi ser liten negativ konsekvens med omsyn av sjølve kablane, særleg sett i forhold til turbinane.

KONKLUSJON (for begge konsesjonssøknadane)

Slik rådmannen ser det er dette den største potensielle utbygging som nokon gong har vore fremma i kommunen. Med unnatak av opprydding etter bruk, meiner rådmannen at konsekvensane er tilstrekkeleg utreda til at ein veit dei vesentlege konsekvensane og at kommunen kan ta stilling til om ein vil tilrå konsesjon eller ikkje.

Både dei positive konsekvensane og dei negative kan få stor verknad for utvikling av samfunnet vårt. Her vil også spørsmålet om dei andre Havsulprosjekta blir realisert, ha innverknad, eventuelt om dei og ikkje Havsul I bli bygd.

For Sandøy kommune vil ei utbygging av Havsul I klart føre til betra kommuneøkonomi, truleg nye arbeidsplassar, samt produksjon av "rein energi" som vil vere med å betre kraftsituasjonen regionalt.

På minussida vil utslaget på landskapet klart verke negativt. Vidare verkar konsekvensen for fuglelivet framleis noko uavklart. Korleis dei negative konsekvensane for lokalsamfunnet vil slå ut, er vanskeleg å kvantifisere. Her er det ikkje eit fast kronebeløp å forhalde seg til. Ein må derfor legge skjøn til grunn.

Eit vesentleg moment i saka er at tiltaket varer kun i 25 år og er heilt reversivbart.

Eit anna moment er at kommunen får økonomisk kraft til å sette inn avbøtande tiltak.

Dette gjeld særleg for å gi eit tenestetilbod som gjer at folk ynskjer å bu og arbeide i samfunnet vårt.

Utifrå ei samla vurdering og avveging av dei positive og negative konsekvensane for kommunen og samfunnet elles dei neste 25 åra, meiner rådmannen at dei positive er klart størst.

På bakgrunn av dette vil ein rå til at det blir gitt konsesjon, men at ein tek omsyn til ein del detaljar som vil vere med å redusere dei negative sidene av prosjektet.

Lasse Larsson Fjørtoft
rådmann

Per Sturla Sandøy
leiar for tekniske tenester

Utskrift: NVE, Havgul AS, Kommunane, Giske, Haram, Eide, Averøy

AVTALE

mellom

Sandøy kommune
(heretter benevnt Kommunen)

og

Havsul I AS
(heretter benevnt Havsul)

1. Bakgrunn

Havgul AS har på vegne av sitt heleide datterselskap Havsul søkt Norges Vassdrags- og energidirektorat om utbygging og drift av et offshore vindkraftanlegg i kommunens kystzone på inntil 350 MW effekt. Vedtak for konsesjonssøknaden antas å foreligge ved årsskiftet 2006/2007.

Gjennomføring av Havsuls planer om vindkraftanlegg i Kommunen utløser behov for samarbeid mellom de to partene. Hensikten med denne avtalen er å klargjøre økonomiske rammer og forutsetninger for Kommunen og Havsul best mulig, i det tilfelle at bygging av vindparken gjennomføres.

Havsul og Kommunen er enige om at vindkraftanlegget med infrastruktur er en stor utbyggingssak som vil få betydelig innvirkning på Kommunen og lokalsamfunnet.

Havsul og Kommunen har mot denne bakgrunn inngått nærværende avtale som regulerer viktige forhold knyttet til utbygging og drift av vindkraftanlegget.

2. Avtalens rekkevidde og begrensning

2.1 Forholdet til konsesjonsmyndighetene

Dersom vilkår gitt av konsesjonsmyndighetene kommer i konflikt med denne avtalen, går konsesjonsvilkårene foran.

2.2 Vindkraftanleggets utforming, plassering og utstrekning

Denne avtale begrenser ikke Kommunens myndighet/rettigheter i henhold til plan- og bygningsloven og /eller andre offentligrettslige regler.

2.3 Konsekvenser, avbøtende tiltak og oppfølgende undersøkelser

Kommunen kan under prosessen kreve oppfølgende undersøkelser og/eller avbøtende tiltak gjennom konsesjongivende myndigheter eller direkte på bakgrunn av lovgivning, jf pkt. 2.2. ovenfor.

2.4. Infrastruktur

Alle forhold av betydning for Kommunens infrastruktur mv. skal være gjenstand for egen avtale mellom Kommunen og Havsul – herunder Havsuls behov for benyttelse av Kommunal grunn og eiendom i forbindelse med utbyggingen/drift.

3. Kompensasjon mv

3.1 Behandlings- og byggesaksgebyrer

Havsul skal, i forbindelse med utbyggingen av vindkraftanlegget, betale ordinære behandlings- og byggesaksgebyrer i samsvar med vanlig regulativ som innkreves av Kommunen på ordinær måte.

3.2 Engangskompensasjon

Som kompensasjon til Kommunen for de inngrep som gjøres som følge av utbyggingen av vindkraftanlegget, og ved at den årlige kompensasjonen først inntreffer når anlegget er ferdigstilt, betaler Havsul en engangskompensasjon på kr 10.000,- pr. installert MW i vindkraftanlegget. Beløpet forfaller til betaling 3 uker etter oppstart av anleggsarbeidet.

3.3. Årlig kompensasjon

Når vindkraftanlegget – eller planlagt utbyggingstrinn av vindkraftanlegget – er ferdig utbygd og kraftproduksjon starter, skal det betales en årlig kompensasjon til Kommunen fra Havsul på 7/1000 – 7 promille – av de totale byggekostnader ved vindkraftanlegget. Som byggekostnader regnes samtlige kostnader ved vindkraftanlegget fra og med investeringsbeslutningen og frem til og med ferdigstilling – basert på de kostnadselementer (vindturbiner, fundamenter, kabler/kraftlinjer, transformatorstasjoner og diverse) som er lagt til grunn i konsesjonssøknaden pkt. 6.8. – estimert til kr 3,8 mrd.

Den årlige kompensasjon forfaller til betaling pr. 30.06 hvert år, første gang det året anlegget eller planlagt byggetrinn av anlegget er ferdigstilt. Hvis anlegget/byggetrinnet ferdigstilles etter 30.06 vedkommende år, forfaller kompensasjonsbeløpet for dette året 14 dager etter ferdigstilling.

Dersom Kommunen i avtaleperioden innfører eiendomsskatt, betaler Havsul eventuell differanse opp til 7/1000 av anleggets verdi, beregnet etter ovennevnte regler.

3.4 Produksjonsavhengig kompensasjon

Havsul skal betale en årlig produksjonsavhengig kompensasjon til Kommunen tilsvarende kr. 0.0025 pr. produsert kWh i vindkraftanlegget målt inn i punktet for måling av innmatingstariff.

Den årlige kompensasjon forfaller til betaling pr. 30.06 hvert år – året etter beregningsperioden.

3.5 Fellesbestemmelser for kompensasjon

Punktene nedenfor gjelder for all kompensasjon etter nærværende avtale pkt. 3.2 til 3.4.:

All betaling skal utbetales Kommunen uoppfordret på angitt tidspunkt.

Samtidig med betalingen skal Havsul sende Kommunen revisorbekreftet oppgave over grunnlaget for kompensasjonen.

Skatter og avgifter – herunder eventuell innføring av nye skatter eller avgifter, skal ikke redusere kompensasjonen, bortsett fra eiendomsskatt som nevnt i pkt. 3.3

Grunnlagsbeløpene i kompensasjonsberegningen skal årlig indeksjusteres pr. 1. januar tilsvarende endringen i konsumprisindeksen med basis i indeksen pr. den 15.12.2006.

Ved forsinket betaling påløper den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrente etter forsinkelsesloven.

4. Overdragelse av avtalen

Havsul eller dets rettsetterfølgere kan ikke overdra hele eller deler av vindkraftanlegget med mindre ny eier trer inn i nærværende avtale.

Ved overdragelse som nevnt i forrige avsnitt eller dersom Havgul – som eier av Havsul – overdrar hele eller deler av selskapet, eller nye eiere trer inn i Havsul gjennom emisjon, fusjon, konvertible lån mv., skal Kommunen skriftlig underrettes om dette – senest på det tidspunkt endringen/overdragelsen er rettskraftig.

5. Varighet av avtalen

Avtalen gjelder i konsesjonsperioden (25 år) forutsatt at anlegget fortsatt er i drift. Anlegget anses å være i drift også ved revisjonsperioder/utskiftning av teknologi.

Dersom Havsul ikke gis konsesjon, bortfaller avtalen. Det samme gjelder dersom det gis konsesjon, men Havsul finner at vilkårene for realisering av vindkraftanlegget ikke er til stede.

Ved eventuell forlengelse/fornyelse av konsesjonsperioden, skal denne avtale kunne reforhandles av hver av partene.

6. Nedleggelse av anlegget

Havsul forplikter seg til å innrette seg etter pålegg/forutsetning som gis av konsesjonsmyndighet for å sikre at anlegget blir fjernet ved nedleggelse eller konsesjonstidens utløp iht bestemmelsene i forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. § 3-4 d (FOR 1990-12-07-959 – energiforskriften), som nå lyder slik:

”Nedleggelse og rydding av anlegg

Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig stand.

Norges vassdrags- og energidirektorat kan sette frist for arbeidet og treffe bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen."

Norges vassdrags- og energidirektorat har meddelt at det i forbindelse med konsesjonsvedtak for Havsul vil bli stilt vilkår om ordninger som skal sikre at slik fjerning skal finne sted.

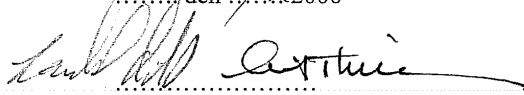
7. Sikkerhetsstillelse/rettsvern

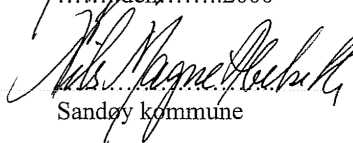
Som sikkerhet for betaling etter pkt. 3.3 i nærværende avtale, skal Kommunen ha første prioritets pant i vindturbinene med fundamenter, kabler, overføringsanlegg transformatorstasjoner (driftsløsøre) og med rettsvern ved tinglysing av pantobligasjon pålydende et beløp tilsvarende 1 – ett – års kompensasjon etter pkt 3.3 i nærværende avtale, i Brønnøysundregistrene, Kraftledningsregisteret og/eller i grunnboken. Pantobligasjonen utstedes og tinglyses når beregningsgrunnlaget er endelig fastsatt. Havsul plikter ved tinglysing av pantobligasjonen å sørge for at eventuelle foranstående pantekreditorer viker prioritet.

8. Tvisteløsning

Oppstår det uenighet partene imellom om forståelsen av denne avtalen, skal tvisten forsøkes løst ved forhandlinger. Oppnås ikke enighet, kan hver av partene kreve tvisten løst ved de ordinære domstolene med Kommunens hjemting som verneting.

Denne avtale er utferdiget i 2 – to – originaler, ett til hver av partene.

..... den 15/12 2006

Havsul I AS

..... den 8/3 2007

Sandøy kommune



Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstuen
0301 Oslo

Deres ref.:
200708327-50 ke/sbja

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2011/13511 ARE-ES-MLS
Arkivkode:
361.6/2/361.4

Dato:
18.11..2011

Bremangerlandet, Hennøy og Guleslettene vindkraftverk, og 132-kV ledning Ytre Ring Nordfjord. Uttalelse til søknader og melding.

Vi viser til oversendelse fra NVE datert 1.9.2011 vedlagt konsesjonssøknad for hhv Bremangerlandet, Hennøy og Guleslettene vindkraftverk i Bremanger og Flora kommuner samt melding om 132 kV Ytre Ring Nordfjord. Vi viser samtidig til vår uttalelse til Ytre Sula og Ulvegveina vindkraftverk datert 3.10.2011.

DN har avtalt utsatt frist for denne saken.

Vestavind Kraft AS søker om konsesjon til å bygge og drive Bremangerlandet og Hennøy vindkraftverk i Bremanger kommune med hhv ca. 26 vindturbiner med samlet installert effekt på inntil 80 MW, og ca. 11 vindturbiner med samlet installert effekt på inntil 35 MW.

Guleslettene Vindkraft AS søker om konsesjon til å bygge og drive Guleslettene vindkraftverk i Bremanger og Flora kommuner med ca. 48 vindturbiner med samlet installert effekt på 144 MW.

SFE Nett melder ny 132 kV nettilknytning av vindkraftverkene – Ytre Ring Nordfjord. Dette omfatter 55,6 km luftledning og 11,8 km kabel (sjø og jord). Inntil 71,5 km luftledning kan samtidig saneres.

Etter DN's oppfatning bør ikke Bremangerlandet vindkraftverk innvilges konsesjon på grunn av høyt konfliktnivå. Med utgangspunkt i ønsket om færre og større anlegg innenfor en godt planlagt utbyggingsstruktur vil DN ikke gå imot en utbygging av Guleslettene vindkraftverk, selv om vi isolert sett mener at hele den vestlige delen av anlegget må utgå. Hennøy vindkraftverk er i mindre grad i konflikt med viktige miljøinteresser. Imidlertid er anlegget relativt lite, og utbygging av mange små anlegg kan være uheldig.

Dette er i tråd med fylkesdelplanens rangering av konfliktpotensial, retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg, og et prinsipp om å samle inngrep.

Besøksadresse:
Tungasletta 2
Postadresse:
Postboks 5672 Sluppen
N-7485 Trondheim

Telefon:
73 58 05 00
Telefaks:
73 58 05 01

Videokonf:
73 90 51 40

Internett:
www.dirnat.no
E-post:
Postmottak@dirnat.no

Saksbehandler:
Mari Lise Sjong
Telefon:
73 58 08 28



Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstuen
0301 Oslo

Deres ref.:
200708327-50 ke/sbja

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2011/13511 ARE-ES-MLS
Arkivkode:
361.6/2/361.4

Dato:
18.11..2011

Bremangerlandet, Hennøy og Guleslettene vindkraftverk, og 132-kV ledning Ytre Ring Nordfjord. Uttalelse til søknader og melding.

Vi viser til oversendelse fra NVE datert 1.9.2011 vedlagt konsesjonssøknad for hhv Bremangerlandet, Hennøy og Guleslettene vindkraftverk i Bremanger og Flora kommuner samt melding om 132 kV Ytre Ring Nordfjord. Vi viser samtidig til vår uttalelse til Ytre Sula og Ulvegveina vindkraftverk datert 3.10.2011.

DN har avtalt utsatt frist for denne saken.

Vestavind Kraft AS søker om konsesjon til å bygge og drive Bremangerlandet og Hennøy vindkraftverk i Bremanger kommune med hhv ca. 26 vindturbiner med samlet installert effekt på inntil 80 MW, og ca. 11 vindturbiner med samlet installert effekt på inntil 35 MW.

Guleslettene Vindkraft AS søker om konsesjon til å bygge og drive Guleslettene vindkraftverk i Bremanger og Flora kommuner med ca. 48 vindturbiner med samlet installert effekt på 144 MW.

SFE Nett melder ny 132 kV nettilknytning av vindkraftverkene – Ytre Ring Nordfjord. Dette omfatter 55,6 km luftledning og 11,8 km kabel (sjø og jord). Inntil 71,5 km luftledning kan samtidig saneres.

Etter DN's oppfatning bør ikke Bremangerlandet vindkraftverk innvilges konsesjon på grunn av høyt konfliktnivå. Med utgangspunkt i ønsket om færre og større anlegg innenfor en godt planlagt utbyggingsstruktur vil DN ikke gå imot en utbygging av Guleslettene vindkraftverk, selv om vi isolert sett mener at hele den vestlige delen av anlegget må utgå. Hennøy vindkraftverk er i mindre grad i konflikt med viktige miljøinteresser. Imidlertid er anlegget relativt lite, og utbygging av mange små anlegg kan være uheldig.

Dette er i tråd med fylkesdelplanens rangering av konfliktpotensial, retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg, og et prinsipp om å samle inngrep.

Besøksadresse:
Tungasletta 2
Postadresse:
Postboks 5672 Sluppen
N-7485 Trondheim

Telefon:
73 58 05 00
Telefaks:
73 58 05 01

Videokonf:
73 90 51 40

Internett:
www.dirnat.no
E-post:
Postmottak@dirnat.no

Saksbehandler:
Mari Lise Sjong
Telefon:
73 58 08 28



friluftsliv. Det er ikke registrert store naturmangfoldverdier knyttet til selve planområdet, men det er et stort antall hekkeplasser for kollisjonsutsatte fugler i influensområdet, herunder:

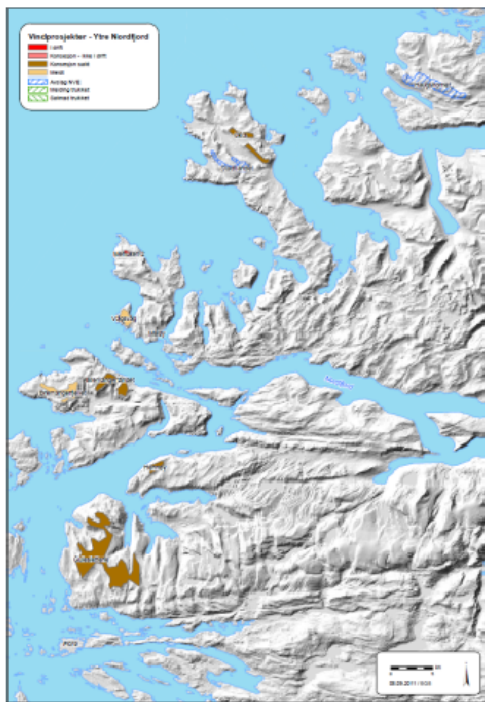
- havørn (Bonn-konvensjonens liste I)
- kongeørn (Bonn-konvensjonens liste II)
- hubro (sterkt truet i *Norsk rødliste for arter 2010*, Bern-konvensjonens liste II)

Også her er det sannsynlig at det går betydelige fugletrekk over eller nært planområdet er stor, jf. kommentarene om kunnskapsinnhenting for Bremangerlandet.

Hennøy

Dette anlegget er det minste anlegget og kommer også ut med lavest konfliktnivå av de tre. Nærheten til et stort steinbrudd gjør plasseringen av anlegget mindre konfliktfylt dersom en vurderer det ut fra prinsippet om å samle inngrep. Nærområdene har i følge konsekvensutredningen mistet mye av sin verdi som friluftslivsområde i og med massetaket.

Overordnet vurdering



DN er opptatt av at man får til en vindkraftutbygging som gir minst mulig miljøkonflikt pr produsert KWh, og en utbygging som generelt konsentreres til færre og større anlegg. Sogn og Fjordane har pr i dag 14 vindkraftanlegg i prosess, samtidig som det foreligger en regional plan for vindkraftutbygging. Dette gir muligheter til å gjøre noen valg som kan gi en miljømessig god vindkraftutbygging, innenfor de retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg som er gitt av Olje- og energidepartementet og Miljøvern-departementet.

Sogn og Fjordane Fylkeskommune vedtok *Regional plan for vindkraftverk* i juni 2011. (Planen er p.t. til vurdering i Miljøverndepartementet.) Planen skal legges til grunn (jf. plan- og bygningslovens § 8-2) både for kommunal og statlig virksomhet i fylket. I det faglige grunnlaget for fylkesdelplan vindkraft i Sogn og Fjordane, er områdene som er berørt av de omsøkte anleggene i Bremanger og Flora rangert med et samlet konfliktpotensial som følger:



Prosjekt	Område i FDP	Samlet konfliktpotensial	Tallverdi
Bremangerlandet	Bukkefjellet	Stort	20
Hennøy	Marafjellet	Middels	14
Guleslettene	Skudalsnipa	Middels	18
	Tverrdalsnipa	Stort	20
	Slettevarden	Middels	16
	Dyrelifjellet	Middels	14
	Mulliegga	Middels	12

Både Guleslettene og Bremangerlandet omfatter areal som i Regional plan for vindkraft er karakterisert til å ha ”stort konfliktpotensial”. I det faglige grunnlaget for politisk behandling var *hele* den vestlige delen av Guleslettene (Tverrdalsnipa og Skudalsnipa) karakterisert til å ha stort konfliktpotensial.

Hennøy ligger ifølge den regionale planen i et område med ”middels konfliktpotensial”.

I følge *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftverk* bør søknader som er lokalisert i områder som i planen er vurdert å være spesielt konfliktfylt ”normalt ikke imøtekommes”.

Retningslinjene lister samtidig opp kriterier for ”svært stort konfliktpotensial”. Både Bremangerlandet og vestre deler av Guleslettene blir etter vår oppfatning fanget opp av disse kriteriene, spesielt for fugl og trolig også for landskap og inngrepsfrie naturområder:

Svært stort konfliktpotensial

- i leveområdet til arter som er ”kritisk truet”, ”sterkt truet” eller ”sårbar”, jf. Norsk Rødliste 2006, Artsdatabanken
- i leveområdet til arter på Bonn-konvensjonens liste I og Bern-konvensjonens liste II
- i landskap som er sjeldne i nasjonal eller internasjonal sammenheng
- i INON-områder som går ubrutt fra fjord til fjell
- i INON-områder i regioner som har svært lite igjen av slike

Vurdering av konsekvensutredningene

Bremangerlandet

Fagutredning landskap (Ask Rådgivning)

Konsekvensene av anlegget blir vurdert å være ”middels til store negative”. Etter vår oppfatning er utredningen lite systematisk og etterprøvbart, og selv om den henviser til metodikken i Statens vegvesens håndbok 140, brukes den ikke. Det er uklart hvorvidt kapitlet om verdivurderinger kun omtaler metodikken i fylkesdelplanen, eller om den også omtaler metodikken brukt i utredningen. Uansett finner vi ingen verdivurdering som resultat av denne utredningen – kun en referanse til verdivurderingen i fylkesdelplanen, som er gjort på et relativt overordnet nivå. Omfang er ikke systematisk beskrevet, og konklusjonen om konsekvenser for landskapet slår sammen planområde og influensområde i en ”alt i alt”-vurdering. Utredningen inkluderer også seks spesielt verdifulle landskap



i influensområdet, uten at de vises på noe kart, og uten at de på noen måte er koblet til konsekvensvurderingen.

Landskapskartleggingen som er gjort i forbindelse med Regional plan for vindkraft i Sogn og Fjordane vurderer landskapet til "stor regional verdi". Landskapstypen er nasjonalt sjelden og finnes bare på korte strekninger langs norskekysten (Uttakleiv 2009). DN leger til grunn at anlegget vil ha høyere konfliktgrad enn det KU vurderer, jf kriterier for svært stort konfliktpotensial i *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*.

Det er positivt at det er gjort et forsøk på å si noe om den samlede virkningen av meldte Vågsvåg vindkraftverk og Bremangerlandet. Dette kunne med fordel ha vært fulgt av et kart som viser områdene samt synlighet. Vi savner likevel en vurdering av samlet påvirkning på landskapet i en større sammenheng – dvs. i hvor stor grad blir ulike landskapstyper berørt og hvor stor påvirkning har anleggene totalt på landskapstypen.

Fagrapport friluftsliv og ferdsel (Ask Rådgivning)

Utredningen er systematisk og lett og følge. Utredningen baseres på en tradisjonell verdivurdering av friluftslivsområder som gir lav verdi til områder som bare brukes av lokalbefolkningen, og høy verdi dersom det brukes av folk fra regionen/hele landet. Dette underkjenner nasjonale mål om friluftsliv i hverdagen og er ikke i tråd med anbefalinger fra DN om bruk av Håndbok 25 *Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder*. DN har som nasjonal fagmyndighet på friluftslivsområdet overfor NVE i mange år anbefalt denne, også i vår uttalelse til melding om Bremangerlandet vindkraftverk. Den bør være kjent også av fagmiljøene. Håndbok 25 legger til grunn en annen metode for å vurdere verdi, der eksempelvis områder som kun er benyttet av lokalbefolkningen likevel kan få høy verdi, dersom det ikke finnes alternativer. Bremangerlandet har flere alternative turområder til planområdet, men den visuelle påvirkningen av vindturbinene på disse vil være betydelig. Planområdet er et av de mest snøsikre områdene på Bremangerlandet, og her vil det trolig være dårligere med alternativer.

De negative konsekvensene for anlegget blir nedgradert med utgangspunkt i at det vil være positivt for de som ønsker "meir tilrettelagte turområde". DN vil påpeke at tilrettelegging for friluftsliv skjer etter helt andre og til dels motstridende normer enn tilrettelegging for transport av store vindturbiner. Mulighetene for ferdsel etter internveier i et vindkraftanlegg bør derfor ikke kunne avregnes mot de negative virkningene.

DN legger til grunn av konsekvensene for friluftslivet vil være mer negative enn det konsekvensutredningen anfører.

Fagrapport naturmiljø (Ask Rådgivning)

Utredningen framstår som grundig og systematisk bygd opp, og har mange gode kart. De vurderingene som er gjort er godt begrunnet. Imidlertid er det grunn til å stille spørsmål ved om det er innhentet nok kunnskap – både eksisterende og ny - som grunnlag for de vurderingene som er gjort.



Bl.a. kan vi ikke se at Norsk Ornitologisk Forening (NOF) som svært viktig kunnskapskilde om fugl er kontaktet.

Utredningsprogrammet sier at der “eksisterende kunnskap er mangelfull skal feltarbeid gjennomføres i relevante deler av året”. Feltbefaringer er gjort i løpet av tre dager i begynnelsen av mai. Dette oppfyller ikke krav i utredningsprogrammet om at kunnskapsmangler skal dekket og at feltarbeid skal gjennomføres “relevante deler av året”. Både for naturtyper/planter og for hekkende fugl er dette flere uker for tidlig. Også *omfanget* av befaringer er lite, og kan ikke beskrives som “feltarbeid”. For både overvintrende og hekkende fugl, herunder hubro (sterkt truet), kongeørn, havørn og vandrefalk, ser det ut til at det kun er eksisterende kunnskap som er lagt til grunn. En dag er brukt til å finne ut om det er lom i området. Utreder viser til at føre-var-prinsippet (jf. nml § 9) er brukt der kunnskapsgrunnlaget er dårlig. DN mener imidlertid det ikke er tilstrekkelig å vise til føre var-prinsippet, når fundamentale krav i utredningsprogrammet ikke er oppfylt.

Vi vil derfor be om at det gjøres utfyllende undersøkelser på hekkende og overvintrende fugl i tråd med utredningsprogrammet. Jf. bl.a. uttalelse fra NOF av 20.10.2011 til søknaden, der det gis mange konkrete anbefalinger på hva som bør vurderes nærmere i et område med en “helt spesiell sammensetning av arter”.

Det er gjort en relativt grundig generell vurdering av mulige konsekvenser for trekkfugl, men den er ikke basert på registreringer av trekket i det aktuelle området. Her er det stor kunnskapsmangel, og DN mener det bør være et minimum at utbyggere sørger for at vår- og høsttrekk både dag og natt over et planlagt anlegg faktisk registreres som grunnlag for konsekvensvurdering. Det er sannsynlig – jf. uttalelse fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane datert 18.10.2011 – at Bremangerfjellet ligger spesielt uheldig til i forhold til landfugler på trekk. Vi ber om at det lages en tilleggsutredning på dette.

Guleslettene

Fagrapport konsekvenser for landskap (Sweco)

Planområdet er delt inn i 15 delområder med egne verdi- og konfliktvurderinger. Delområdene framgår tydelig av kart og utredningen er lett å følge. Konsekvensene for delområde Guleslettene, som omfatter hele den vestlige delen av planområdet, blir satt til “meget stor negativ”. Konsekvensene for landskap samlet blir vurdert å være “stor til middels negativ”. Her mener vi vurdering av samlet konsekvens i for stor grad er knyttet opp mot ev. synlighet fra lavereliggende delområder, mens konsekvensen for det spesielt verdifulle Gulesletteneplatået blir underkommunisert. Vi savner en vurdering av i hvor stor grad ulike landskapstyper og deres sjeldenhet/representativitet blir berørt og hvor stor påvirkning anlegget har på de forskjellige landskapstypene.

Fagrapport friluftsliv og ferdsel (Sweco)

Det er ikke gjennomført noen kartlegging av friluftsliv i Bremanger og Flora kommuner. I FRIDA-basen (registrerte områder av friluftsinnterese) er det registrert områder med nasjonal, regional og lokal interesse. Disse dataene bygger imidlertid på registreringer fra 80-tallet. Det er utarbeidet nye kriterier for verdisetting av friluftsområder gjennom DN-håndbok 25. Konsekvensutredningen har benyttet denne håndboka. Planområdet er delt opp i tre delområder med egne verdi- og



konfliktvurderinger. Fjellområdet vest for Magnhildskaret er det med størst bruk og høyest verdi og vindkraftverket vil få stor negativ konsekvens for friluftslivet. Området øst for Magnhildskaret har lavere bruksfrekvens og lavere verdi, og utreder mener at konsekvensen vil bli middels negativ. Etter vår vurdering vil verdien av disse områdene for friluftsliv endre seg betydelig selv om bruksmuligheten ikke endrer seg. Tilgjengeligheten blir bedre for enkelte grupper, men naturopplevelsen blir betydelig redusert.

Fagrapport biologisk mangfold (Sweco)

Konsekvensene av anlegget er vurdert til å være “middels negativ” for naturmangfold. Konsekvensutredningen bygger på kjent kunnskap, men der eksisterende kunnskap er mangelfull skal feltarbeid gjennomføres i relevante deler av året. Etter vår vurdering er ikke tre dager i felt fra 30. mai til 1. juni tilstrekkelig til å innhente ny eller verifisere eksisterende kunnskap. Utreder har blant annet ikke kunnet kartfeste forekomsten av praktdragemose (VU) som tidligere er registrert i planområdet.

Når det gjelder fugl er heller ikke månedsskiftet mai/juni den beste tiden til å registre fugl eller fugletrekk. Når det foreligger indikasjoner på at det finne sårbare og truede arter som f.eks. hubro (NT), kongeørn og havørn, bør feltregistreringene gjennomføres på tider av året hvor disse fuglene er mest aktive. Vi kan ikke se at det er hentet inn eksisterende kunnskap fra Norsk Ornitologisk Forening (NOF), som er en svært viktig kilde i denne sammenhengen.

Etter vår vurdering er også et influensområde på 2,5 km for lite til å gi et riktig bilde av konfliktnivået for anlegget. Studier fra Smøla på havørn og hubro i Snillfjorden viser at områdebruken er større enn den antagelsen som er lagt til grunn i konsekvensutredningen.

Når det gjelder fugletrekk foreligger det lite kunnskap. Vi vet at store mengder fugl trekker langs Vestlandskysten. Vi vet at store deler av trekket foregår nattetid og på høsten. Det er behov for en bedre registrering av fugletrekket i planområdet. Denne registreringen må foregå på aktuelle tidspunkter både på vår og høst, og gjennom døgnet slik at det skaffes til veie kunnskap som gir et grunnlag for å vurdere konsekvensene av anlegget.

Fagrapport inngrepsfrie naturområder (Sweco)

Anlegget vil medføre bortfall av det største gjenværende sammenhengende inngrepsfrie naturområde på kysten av Sogn og Fjordane. Reduksjonen vil være på 33,9 km² av totalt 49 km². Det er et felles nasjonalt mål å ta vare på gjenværende inngrepsfrie naturområder, og bortfall i denne størrelsesorden er svært uheldig.

Vernede områder

Planområdet ligger i influensområdet til Ålfotbreen landskapsvernomsråde – om lag 11 km fra planområdets østligste grense til grensen for verneområdet. Formålet med vernet er bl.a. å “bevare utan større tekniske inngrep dei storslåtte og særprega devonske landskapsformene, og heile breidda av naturtypar i overgangen frå høg fjell og bre til elver og vatn, skogkledd dalar og fjordlier med varmekjær lauvskog”. Vi mener det må gjøres en vurdering av om det planlagte anlegget vil ha negativ



innvirkning på formålet med vernet, jf. også naturmangfoldlovens § 49 om utenforliggende virksomhet som kan medføre skade in i et verneområde.

Henøy

Flere forhold gjør at det planlagte anlegget landskapsmessig er mindre konfliktfylt enn de andre to. Det er lokalisert inntil et eksisterende teknisk inngrep (massetak), som allerede dominerer landskapet i de nærmeste områdene inntil vindkraftverket, særlig sett fra øst. Anlegget ligger også skjermet i forhold til den ytre kystlinja.

Det blir likevel nytt, dominerende teknisk inngrep fra kyst- og fjordområdene. Konsekvensgraden på landskap er generelt satt svært lavt for dette prosjektet, og etter vår vurdering urimelig lavt når det er konkludert med "liten negativ konsekvens" for delområdet Indre kyst- og fjordlandskap. Vi mener også at samlet konsekvens er satt for lavt når man konkluderer med "liten negativ konsekvens".

Konsekvensutredningen påpeker behov for å justere traséen for atkomstveien, men konkluderer ellers med små til moderate konflikter relatert til naturmiljø. Registreringene er foretatt over flere årstider, noe som er positivt, men det er brukt bare et fåtall dager, og i følge fagrapporten var det ikke alltid optimale forhold. DN mener det er viktigst å få supplert utredningen med opplysninger og vurderinger av områdets verdi for trekkende fugl, dette også for å få vurdert samlet belastning på naturmiljø ved vindkraftutbygging i området.

Samlet belastning

I KU - forskriftens Vedlegg III heter det at "Når flere utbyggingstiltak i et område samlet kan få vesentlige virkninger skal tiltakets kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak i utbyggingstiltakets influensområde vurderes". Etter naturmangfoldlovens § 10 skal en påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Totalt er det innenfor fylkets grenser konsesjonsgitt eller planlagt 1173 MW, tilsvarende omlag 470 turbiner (2,5 MW). De fleste prosjektene er planlagt i områder som også er funksjonsområder for utsatte fuglearter (rovfugl, lom mm). Mange av dem overlapper dessuten med de viktige vår- og høsttrekkene langs kysten. De samlede virkningene for både trekkende og hekkende fugl må antas å kunne bli betydelige, særlig når en tar i betraktning at det planlegges mange vindkraftanlegg også i de andre fylkene langs kysten.

Vi er ikke kjent med om NVE ønsker å behandle alle de planlagte prosjektene i Sogn og Fjordane under ett, eller om man tar to - tre saker i gangen. Uansett strategi, mener DN at NVE nå bør sette i gang en prosess for å få utredet de samlede belastningene av eksisterende og planlagte vindkraftverk langs denne delen av kysten for utvalgte arter fugl og fugletrekk. Å fortsette å innvilge søknader om konsesjon enkeltvis uten å kjenne virkningene for fugl er etter DNS oppfatning på tvers av KU-forskriften. En slik utredning vil være i samsvar med naturmangfoldlovens § 10, og være med på å styrke grunnlaget for beslutning jf. § 8.



Krav om før- og etterundersøkelser

Utredningsprogrammet sier at behovet for og eventuelt forslag til nærmere undersøkelser før og etter gjennomføring av tiltaket bør vurderes for aktuelle utredningstema. Vi kan ikke se at dette er gjort i særlig grad i disse sakene.

Vi mener det bør være en selvfølge at en ev. konsesjon følges opp av både før- og etterundersøkelser, for slik å kunne verifisere/avkrefte konsekvensvurderinger og samtidig bidra til å bygge opp kunnskap om konsekvenser av denne energiformen i Norge. Da vil vi på sikt også kunne få konsekvensutredninger som ikke viser til manglende kunnskap, men er mer treffsikre i sine vurderinger.

Konklusjon

Med utgangspunkt i fylkesdelplanens rangering av konfliktpotensial, retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg, foreliggende kunnskapsgrunnlag og et prinsipp om å samle inngrep gjør DN følgende vurdering:

Bremangerlandet, sammen med tidligere konsesjonssøkte Ytre Sula, Ulvegveina og Okla, er blant de mest konfliktfylte anleggene i regionen. Vi anbefaler derfor at det ikke gis konsesjon til Bremangerlandet.

De vestlige delene av Guleslettene er også belagt med et høyt konfliktnivå, og bør isolert sett tas ut av søknaden. Vi vil imidlertid ikke gå imot konsesjon til hele anlegget som omsøkt, dersom dette totalt sett gir en miljømessig fornuftig utbyggingsstruktur i fylket, og at de mest konfliktfylte søknader avslås. Innenfor en slik tilnærming vil et stort anlegg som Guleslettene trolig kunne forsvares.

Hennøy vindkraftverk er relativt lite og med begrenset konfliktnivå. Imidlertid vil det innenfor en fornuftig utbyggingsstruktur være uheldig med mange små anlegg.

Det følger av dette at vi anbefaler nettilknytningen justert i tråd med et redusert utbyggingsomfang.

DN ber videre om følgende tilleggsutredninger/oppfølging:

- Nye feltundersøkelser for hekkende og overvintrende fugl – Bremangerlandet og Guleslettene
- Registreringer og konsekvensvurdering for trekkende fugl – alle anleggene
- Vurdering av ev negative konsekvenser av Guleslettene vindkraftverk for verneformålet i Ålfotbreen landskapsvernområde
- Utredning av samlet belastning for utvalgte arter fugl og fugletrekk langs denne delen av kysten
- Sørge for at ev. konsesjoner følges av krav til før- og etterundersøkelser.



DIREKTORATET FOR
NATURFORVALTNING

Med hilsen
Direktoratet for naturforvaltning

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift
Berit Lein e.f.
Direktør arealforvaltningsavdelingen

Reidar Dahl

Kopi til:			
Miljøverndepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	Oslo
Riksantikvaren	Postboks 8196 Dep	0034	Oslo
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	Leikanger
Bremanger kommune	Postboks 104	6721	Svelgen
Flora kommune	Markegata 51	6901	Florø
Vågsøy kommune	Postboks 294	6701	Måløy



Referat

Side 1 av 1

Tema

Sted:	Svelgen Hotell, Bremanger
Dato:	3. mai 2011
Møteleder:	Olav Rommetveit
Referent:	Egil Smevoll

Date: 06.05.2011

Agenda:

1	Introduksjon – hva er Samrådsforum og hvem deltar
2	Guleslettene vindkraft AS
3	Mehuken II i bilder
4	Guleslettene vindkraftverk presentasjon
5	Offentlige planer for vindkraft i Sogn og Fjordane
6	Konsekvensutredninger
7	Diskusjon

Samrådsforum 1 for Guleslettene vindpark 3. mai 2011

Olav Rommetveit (GVAS) presenterte Guleslettene Vindkraft AS, prosjektstatus og videre framdrift, se vedlagte presentasjon.

Ingunn Bjørnstad (Sweco) presenterte programmet for utredninger som skal gjennomføres i forbindelse med konsesjonssøknad.

Deltakerne ble presentert. Liste over deltakere finnes i presentasjonen.

Følgende kommentarer og spørsmål ble notert under møtet:

1. Det ble stilt spørsmål om hvilken støtte vindparken kan få.
Svar: Det er ingen støtteordninger for vindkraft pr. dags dato. Enovastøtte eksisterer ikke lenger, men fra 1. januar 2012 forventes ordningen med grønne sertifikater og tre i kraft. Med dagens prisnivå for elektrisk kraft, er grønne sertifikater en forutsetning for at vindkraft skal være lønnsom.
2. Det ble stilt spørsmål om hvor mye av investeringskostnadene veikostnadene vil utgjøre.
Svar: Vanligvis utgjør kostnadene for veier i vindkraftprosjekter fra 5 til 10 % av investeringskostnaden, som for dette prosjektet er estimert til ca 2 milliarder kroner.

Zephyr AS
Postadresse:
Postboks 17, 1701 Sarpsborg
Internett:
E-post:

Besøksadresse: Glengsgata 19
Telefon: +47 9766 3120
Telefaks:

FNR:

3. Det ble ytret ønske om at veiplanleggingen må gjøres i samarbeid med kommunen.
4. Sweco diskuterer befaringsmuligheter av mulige kaier med Bremanger Hamn og Næring.
5. Det ble stilt spørsmål om hvor mange veier inn i planområdet som vil bli bygd.
Svar: Det vil bli bygd 1 eller 2 veier. En vei inn fra Magnhildskaret og eventuelt en vei fra vest/nord.
6. Det ble av enkelte hevdet at Fylkesdelplanen for vindkraft ikke har nødvendig tillit til å bli retningsgivende for utbyggingen av vindkraft i Sogn og Fjordane.
7. Det vil bli gjennomført befaringer i planområdet fra 30. mai og framover. Det vil i den perioden være aktuelt å ta kontakt med lokalkjente personer for ulike tema/fag.
8. Det ble stilt spørsmål om selskapet betaler for tjenester (for eksempel i forbindelse med kartlegging av flora/fauna) utført av ansatte i kommunene eller andre lokale personer.
Svar: Konkrete svar må vi komme tilbake til, men vi har ingen prinsipielle motforestillinger.
9. Det kom opp flere ønsker om punkter for bruk i visualisering av vindparken (Skipsleia, Brandøyåsen m.fl.). Sweco vil ta innspillene og utarbeide et antall visualiseringer. Vi kan ikke love at alle forslag vil bli benyttet.
10. Det ble stilt spørsmål om det er krav om beregning av alternativ samfunnsnytte i utredningsprogrammet.
Svar: Det er ikke krav om dette, og vil ikke bli utført.
11. Det ble stilt spørsmål om når eiendomsskatt kan legges. Kan den legges ved byggestart eller først når anlegget er ferdigstilt.
Svar: Vi må undersøke og komme tilbake med svar på dette.
12. Det ble stilt spørsmål om det er aktuelt å opprette et kraftfond slik det ble gjort under siste vannkraftutbygging i Bremanger.
Svar: Dette er ikke vanlig praksis ved utbygging av vindkraftverk, siden vindkraft ennå ikke er lønnsom uten statlig støtte eller en annen form for subsidier.
13. Det ble spurt om problemer/fare ved ising og iskast.
Svar: Dette er et problem som de fleste turbinleverandører har løsning for. Løsningen er oppvarming av rotorbladene ved fare for ising, slik at ising unngås.
14. Det ble stilt spørsmål om oppkjøring av skiløyper i vindparken kan være en oppgave kraftselskapet kan ta på seg.
Svar: GVAS er positive til å ta kostnadene med å kjøre opp skiløyper i området. Hvem som eventuelt skal stå for den praktiske utførelsen er noe som må bestemmes når/hvis det blir aktuelt.
15. Neste møte.
Neste møte blir **tirsdag 21. juni i Florø** (nærmere stedsangivelse kommer).



Sandøy kommune

Saksframlegg

Dato: 2006/460-4 / 232

Saksbeh.: Idar Harnes

Arkivref:

Utvalssaksnr	Utval	Møtedato
07/9	Formannskapet	12.03.2007
07/7	Kommunestyret	21.03.2007

Eigedomsskatt i Sandøy – Verk og bruk

Vedlegg:

1. Forslag til vedtekter for takstnemndene sitt arbeid
2. Eigedomsskattelova av 1975 med tilleggslover (uprenta)
3. Takstestimat
4. Brev frå Inge Huse av 02.02.2007

Framlegg til vedtak:

1. Sandøy kommune vedtek med heimel i Lov om Eigedomsskatt av 6.juni 1975 nr.29 §2 å innføre eigedomsskatt frå og med skatteåret 2008.
2. Eigedomsskatten omfattar verk og bruk i Sandøy kommune jf. eigedomsskattelova §3 andre punktum
3. Verk og bruk som vil få ein skatt på kr 50,- blir fritekne frå eigedomsskatt.
4. Sandøy kommunestyre peikar ut ei takstnemnd på 3 personar, leiar, nestleiar og eit medlem. I tillegg skal det utpeikast første, andre og tredje varamedlem. Takstnemnda skal ha ansvaret for å verdsette eigedomar som det skal skrivast ut eigedomsskatt for. Vidare skal det peikast ut ei overtaksnemnd på 6 medlemmar samt første, andre, tredje og fjerde varamedlem som skal handsame eventuelle klager. Formannskapet skal utarbeide forslag til nemndssamansetjing.
5. Sandøy kommunestyre vedtek vedtekter for eigedomsskatt slik dei ligg føre som vedlegg til denne saka (vedlegg 1)
6. Eigedomsskatten blir utskreve av Økonomikontoret, som og blir tillagt dei funksjonar som etter lova er lagt til eigedomsskattekontoret.
7. For året 2008 blir eigedomsskatten sett til kr 2,- av kvar kr 1000,- av takstverdi (2 promille).

Saksprotokoll i Formannskapet - 12.03.2007

Behandling:

Vedtak:

Formannskapet tilrår samrøystes: Som framlegget.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 21.03.2007

Behandling:

John M. Husøy sette fram forslag om gruppemøte, og møtet var heva i 10 min.

Framlegg til vedtak sett fram i møtet av John M. Husøy:

- 1 Sandøy kommune vedtek med heimel i Lov om Eigedomsskatt av 6.juni 1975 nr.29 §2 å innføre eigedomsskatt frå og med skatteåret 2008.
2. Eigedomsskatten omfattar verk og bruk i Sandøy kommune jf. eigedomsskattelova §3 andre punktum
3. Verk og bruk som vil få ein skatt på kr 50,- blir fritakne frå eigedomsskatt.
4. Sandøy kommunestyre peikar ut ei takstnemnd på 3 personar, leiar, nestleiar og eit medlem. I tillegg skal det utpeikast første, andre og tredje varamedlem. Takstnemnda skal ha ansvaret for å verdsette eigedomar som det skal skrivast ut eigedomsskatt for. Vidare skal det peikast ut ei overtakstnemnd på 6 medlemmar samt første, andre, tredje og fjerde varamedlem som skal handsame eventuelle klager. Formannskapet skal utarbeide forslag til nemndssamansetjing.
5. Sandøy kommunestyre vedtek vedtekter for eigedomsskatt slik dei ligg føre som vedlegg til denne saka (vedlegg 1)
6. Eigedomsskatten blir utskreve av Økonomikontoret, som og blir tillagt dei funksjonar som etter lova er lagt til eigedomsskattekontoret.
7. For året 2008 blir eigedomsskatten sett til kr 2,- av kvar kr 1000,- av takstverdi (2 promille)
8. Det skal opprettast eit næringsfond der det kvart år vert tilført midlar om lag det dei lokale bedriftene betalar i eigedomsskatt. Reglar for bruken av fondet skal utarbeidast i samarbeid med næringslivet. Reglane skal godkjennast av kommunestyret.
9. Eigedomsskatten skal vere fleksibel. Det vil seie at i dårlege økonomiske tider for næringslivet, skal eigedomsskatten vurderast redusert eller fjernast. Det skal skje i ein god dialog med bedriftene i Sandøy.
10. Ved eventuell tilbakeføring av regionaltilskotet til Sandøy kommune skal det vurderast å fjerne eigedomsskatten heilt, like eins ved store ekstraordinære inntekter som frå vindmøller eller liknande.
11. Pkt. 8-9 og 10 må juridisk vurderast.

Oddvar Myklebust bad om gruppemøtet, og møtet vart heva i 5 min.

Oddvar Myklebust sette fram følgjande forslag om nytt pkt.9:

9. Eigedomsskatten skal vere fleksibel. Det vil seie at i dårlege økonomiske tider for næringslivet, skal eigedomsskatten vurderast redusert. Det skal skje i ein god dialog med bedriftene i Sandøy.

Forslaget til Oddvar Myklebust falt med 8 mot 11 røyster.

Ordføraren sett fram forslag om ei avrøysting over for eller mot eigedomsskatt:
Innføring av eigedomsskatt i Sandøy kommune fekk fleirtall mot 1 røyst.

Til slutt vart det røysta over forslaget sett fram av John M. Husøy.

Vedtak:

Samrøystes vedtak: Som framlegget sett fram av John M. Husøy i møtet.

SAKSUTGREIING**BAKGRUNN FOR SAKA**

Sandøy kommune er inne i ei vanskeleg økonomisk tid med store økonomiske utfordringar og då spesielt med tanke på samferdsle (Nordøyvegen) og utbyggjing av skule-/kulturtiltaket Sandøyhagen. For å løyse dei økonomiske knutane desse tiltaka skaper, samt framleis oppretthalde eit godt tenestetilbod for innbyggjarane, er det naudsynt å finne inntektskjelder som kan vere med på å finansiere driftsutgifter som renter og avdrag på framtidig opplåning, jfr. tidlegare framlegg til økonomiplan for perioden 2007 til 2010. Sandøy kommunestyre vedtok i sak 06/36 mellom anna: ”Inndekning i avviket i Økonomiplanen for driftsåra 2008, 2009 og 2010 vil bli realitetshandsama noko seinare”. I same møte fekk administrasjonen i oppdrag å leggje fram forslag til konkret regelverk, reglar for taksering etc. og utgreie kva økonomiske konsekvensar ei innføring av eigedomsskatt vil få for bedriftene i Sandøy kommune. Det vert her vist til F.-sak nr. 06/100 som mellom anna ga rådmannen fullmakt til snarast å utføre eit takseringsestimat av verk og bruk i Sandøy for å få fram eit omtrentleg bilete av kva ein slik skatt vil medføre av kostnader for kvar einskild bedrift som ein trur vil falle inn under lova.

SAKSOPPLYSNINGAR

Med bakgrunn i ovannemnde vedtak har administrasjonen leigd inn Stavsengs Ingeniørfirma A/S i Ålesund til å utføre takseringsarbeidet innan primo mars 2007.

Heimel:

Heimelen for innføring av eigedomsskatt er Lov om eigedomsskatt til kommunane av 6.juni 1975 nr.29.

Det er kommunestyret som avgjer om det skal skrivast ut eigedomsskatt i kommunen jf. lova §2. Kommunen kan velje å skrive ut eigedomsskatt berre på verk og bruk jf. eigedomsskattelova §3 andre punktum, og noko som vil bli føreslege for Sandøy.

Eigedomsskatt er ein kommunal skatt og skatteinntekta går 100% til kommunen.

GRUNNLEGGJANDE PRINSIPP

Eit vedtak om innføring av eigedomsskatt må ligge innanfor dei rammene som er sett i lova. Det er eit prinsipp at alle skattytarar skal handsamast likt, med mindre noko anna er heimla i lov.

VERK OG BRUK

Eigedomsskattelova §4 andre avsnitt jfr. §3 andre punktum gjev ein definisjon av kva som er eit verk eller bruk. Næringsverksemd som driv produksjon, kjem inn i definisjonen om verk og bruk. Lova seier klart at mellom anna fabrikkar, skipsverft, industrielle verksemdar, steinbrot og fiskevær er eit verk eller bruk. Likeeins fell t.d. røyr- og andre installasjonar på havbotn inn under lovverket og også bygningar og anlegg skal reknast saman med verket eller bruket når dei høyrer til eller trengst til verksdrifta. Rettspraksis har vore med på å trekke liner for kva som kan påleggjast eigedomsskatt. Høgsterett har til dømes slått fast at teleanlegg er eit verk og bruk. Arbeidet med å fastsette kva for næringar som kjem under definisjonen, må difor avgjerast konkret i dei tilfella kor lova og rettspraksis ikkje gjev klare svar.

Rådmannen finn det ikkje riktig å endeleg definere kva verksemdar i Sandøy kommune som kjem inn under begrepet verk og bruk. Dette vil vere ei oppgåve for takstnemnda, men ein har likevel utarbeidd ei foreløpig liste over aktuelle bedrifter for å kunne utarbeide eit estimat over dei økonomiske konsekvensane jfr. k.sak 06/36.

Eit verk og bruk må ha ein viss storleik. Det går fram av §14 fjerde ledd at det ikkje skal skrivast eigedomsskatt på eit verk eller bruk om skatten blir mindre enn kr 50,-. Sjå nærare omtale nedanfor.

AVGRENSING AV VERK OG BRUK.

Eigedomsskattelova §4 andre ledd, tredje punktum samanhalde med tidlegare reglar i landskatteloven §8 andre ledd, gjev retningslinjer for kva del av eit verk og bruk som skal vere med i grunnlaget for utrekning av eigedomsskatt.

Den delen av eit verk og bruk som er fast eigedom skal takast med i grunnlaget. Bygningar og anlegg som er nytta i verksemda skal vere med i eigedomsskattegrunnlaget og gjeld administrasjonsbygningar og andre permanente anlegg som enten går inn i produksjonen eller er naudsynt for verksemda. I tvilstilfelle må takstnemnda gjere ei konkret vurdering av anlegget.

Lausøyre og gjenstandar skal som hovudregel ikkje med i grunnlaget, jf. eigedomsskattelova §4 andre ledd, fjerde punktum. Det er berre gjenstandar som er ein part i sjølve føretaket som skal vere med. Dette gjeld ting som er integrert i anlegget av meir permanent art og definert som anleggsmiddel. Vurderinga av kva som skal vere med i takstgrunnlaget for eigedomsskatten må vurderast konkret i kvart tilfelle. Døme på ting som ikkje skal vere med i takstgrunnlaget er kontantar, bankinnskot og bilar.

”Eigedomsskatt vert skriven ut på dei faste eigedomane ut frå tilhøva den 1.januar i skatteåret ...” jf. eigedomsskattelova §4 første ledd. Dette fører til at verk og bruk som ikkje er i kommunen på nemnte tidspunkt, ikkje får skrive ut eigedomsskatt det året, men rettspraksis har godteke utskriving av eigedomsskatt på anlegg som ikkje er ferdig utbygd.

EIGEDOMAR FRITATT FRÅ EIGEDOMSSKATT

Nokre eigedomar skal fritakast frå eigedomsskatt jf. eigedomsskattelova §5 og forskrift om avgrensing av eigedomsskatt på statlege eigedomar av 18.11.1992 gjeve med heimel i eigedomsskattelova §5 andre ledd.

- a. Eigedomen som staten eig, så langt
 - eigedomen vert nytta av Kongen eller kongehuset, Stortinget eller Regjeringa
 - eigedomen vert nytta til kulturelle føremål, slik som idrettsanlegg, museum, teater, skulpturar m.m.
 - eigedomen har historisk bygg eller anlegg
 - eigedomen vert nytta av Forsvaret til forsvarsanlegg eller avgrensa leiområde
 - eigedomen tilhøyrer staten sine samferdselsforetak så langt dei tener ålmennyttige føremål
 - eigedomen er vassfall, fabrikk eller anna føretak som staten eig og som tener ålmennyttige føremål
- b. Eigedom som høyrer til jernvegar til ålmenn bruk, så langt og så lenge eigedomen vert nytta i verksemda
- c. Kyrkjer

- d. Eigedomar som kommunen sjølv eig med unntak av aksjeselskap
- e. Legasjons- og konsulateigedomar som ein annan stat eig, når den andre staten fritenk norsk eigedom for tilsvarende skatt hjå seg.”
- f. Gardsbruk og skogbruk

Dei verk og bruk som kan definerast inn under eit av punkta over, kan ikkje kommunen vurdere om det bør skrivast ut eigedomsskatt på.

EIGEDOMAR SOM KAN FRITAKAST FRÅ EIGEDOMSSKATT

Nokre eigedomar kan få fullt eller delvis fritak frå eigedomsskatt jfr. eigedomsskattelova §7.

- a. Eigedom til stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagne ein kommune, eit fylke eller staten.
- b. Bygning som har historisk verdi.
- c. Bygning som heilt eller i nokon mon vert nytta til husvære. Fritaket kan gjelda i opptil 20 år frå den tida bygninga vart ferdig. Formannskapet eller det utvalet som er nemnt i lova om styret i kommunane §25, kan få fullmakt til å avgjere einskildsaker om skattefritak.
- d. Bygning og grunn i visse deler av kommunen

Desse punkta har ikkje praktisk verknad ved innføring av eigedomsskatt på verk og bruk i Sandøy kommune, slik rådmannen ser det.

Kompetansen til fritak etter §7 er lagt til kommunestyret. Kommunestyret kan ikkje overlate til andre instansar, for eksempel til eit særskilt utval, å avgjere saker etter §7 med dei unntak som er nemnt i c, tredje punkt.

I vurderinga av kva som skal fritakast etter denne regelen, bør kommunestyret følgje det generelle prinsipp om lik behandling av like verksemdar.

FRITAK FRÅ EIGEDOMSSKATT PÅ GRUNN AV VERKET OG BRUKET SIN STORLEIK.

Som nemnt over må det vere ein viss storleik på verket og bruket før det kan skrivast ut eigedomsskatt. Jmført eigedomsskattelova §14 fjerde ledd skal det vere endeleg fritak for eigedomsskatt for einingar kor skatten blir mindre enn kr 50,-. Det fører til at verk og bruk som blir taksert til mindre enn kr 25.000 ikkje kan påleggjast eigedomsskatt.

SKATTESATSAR

Eigedomsskattelova §10 seier: ”Kommunestyret fastsett kvart år i samband med budsjettet kva satsar og reglar som skal nyttast ved utskriving av eigedomsskatt for det komande skatteåret.”

Det blir i lova stillt krav om at skattesatsen skal vedtakast kvart år i samband med det årlege budsjettvedtaket. Vedtak kan ikkje fattast om skattesatsen for seinare år. Det er likevel ikkje noko som hindrar planlegging for skattesatsen for seinare år i samband med 1.års vedtak.

Fristen for når vedtak må fattast er samanfallande med fristen for vedtak av årsbudsjettet, jfr. kommunelova §45 nr.1.

SKATTEØRET

Eigedomsskattelova §11 har reglar om storleiken på skattesatsane. Lova gjev retningslinjer på minimums- og maksimumssatsar. For verk og bruk er minimumssatsen kr 2,- for kvar kr 1000 av takstverdien. Dette svarer til 2 promille. Maksimumssatsen er kr 7,- for kvar kr 1000 av takstverdien, tilsvarande 7 promille.

Det er vanleg at satsen blir sett til ein heil promille, men det er ikkje ulovleg å fastsette ein skattesats på til dømes 3,5 promille.

OPPTRAPPING AV SKATTEØRET.

Lova har i §13 ein regel om opptrapping av skatteøret i eigedomsskatten. Det første året ein kommune har eigedomsskatt, må skatteøret ikkje vere større enn 2 promille. (Minimumssatsen er 2 promille.) Seinare kan skatten ikkje aukast med meir enn 2 promille kvart år. Det er ikkje noko i vegen for at skatteøret kan vere det same i fleire år. Når skatteøret er 7 promille, kan det ikkje aukast meir.

Viktig er det også å påpeike at dersom kommunestyret gjer vedtak om å unnlate å krevje inn eigedomsskatt for året etter, må ein ved ei eventuell gjeninnføring starte på nytt med 2 promille.

SKATTETAKSTAR

Eigedomsskattelova §8 har reglar om korleis fastsetjing av takst for utskriving av eigedomsskatt skal gjerast. §8 er førebels ikkje sett i kraft. Dei gjeldande reglane finn ein i skattelova for byane av 18.august 1911 nr.9 (byskattelova). Jamfør eigedomsskattelova §33 andre ledd skal fastsetjing av grunnlaget for eigedomsskatt og klage over dette følgje reglane i byskattelova.

SAKSBEHANDLING VED VERDSETJING – TAKSERING

Reglar om å fastsetje takstar for utskriving av eigedomsskatt følgjer av byskattelova §4, som seier følgjande: "Enhver eiendoms skatteverdi fastsettes ved taksering. Alminnelig taksering foregår hvert 10de år, med mindre bystyret (*kommunestyret*) under særegne forhold beslutter, at ny taksering tidligere kan finne sted. Verdsettelsene skjer på kommunens bekostning ved dertil av bystyret (*kommunestyret*) særskilt oppnevnt takstmenn".

TAKSTNEMND

Kommunestyret skal oppnemne ei takstnemnd. Det er takstnemnda som skal stå for takseringa av verk og bruk i Sandøy kommune. (Sjå eige avsnitt om oppnemning av takstnemnd og overtakstnemnd).

Alle verk og bruk skal takserast og dette skjer ved at takstfastsetjar vurderer kvar einskild bedrift/ anlegg.

Vanleg taksering skal som hovudregel skje kvart 10.år. Det er kommunen sjølv som skal betale kostnaden ved takseringa.

I tida mellom vanleg eigedomstaksering (kvart 10. år), skal ny verdsetjing gjerast når det har skjedd deling av eigedomen eller at bygningar har blitt øydelagt eller liknande. Det same gjeld når det blir oppført nye anlegg eller bygningar.

Både formannskapet og den skattepliktige kan krevje særskilt verdsetjing i tida mellom dei alminnelege takseringane. Dette kan krevjast når verdien på eigedomen etter forandringar truleg har auka eller minska verdien, samanlikna med andre liknande eigedomar. I dei høva kor skattytar krev ny taksering, må han bere kostnadene ved denne.

Alle takstar må vere fullførte innan 1.juni i det året skatt etter taksten skal skrivast ut. Dette vil føre til at innan 1.juni 2008 må alle verk og bruk i Sandøy kommune vere ferdig takserte dersom kommunestyret vedtek å innføre eigedomsskatt.

Eigedomsskattelova §14 gjeld når eigedomsskatt er innført. Då må skatten vere ferdig utskreven før 1.mars i skatteåret.

GJENNOMFØRING AV TAKSTAR

Dei materielle reglane ved taksering er gjevne i byskattelova §5:

”Ved takseringen ansættes eiendommens takstverdi til det beløp, som eiendommen efter sin beskaffenhed, anvendelse og beliggenhet antages at kunne avhændes for under sedvanlige omsætningsforhold ved fritt sal.

Ved værdsettelse av fabrikker og andre industrielle anlegg medtages maskiner og andet, som høre anlægget til og er nødvendig for anlæggets øiemed. Dog medtages ikke arbeidsmaskiner med tilbehør, eller hvad dermed kan sættes i klasse, som ikke utgjør en integrerende del av anlægget.”

Det er verdien på takseringstidspunktet som skal leggjast til grunn for utskriving av eigedomsskatten. I denne verdien inngår ei vurdering av framtidig verdi av eigedomen.

OPPNEMNING AV NEMNDER TAKSTNEMND

Kommunestyret skal utnemne ei takstnemnd jf. byskattelova §4 første ledd. Ei slik nemnd skal ha tre medlemmer, ein leiar, nestleiar og eit medlem i tillegg til tre varamedlemmer. Finansdepartementet har laga eit utkast til vedtekter for takstnemnder. Aukra kommune har skrive om og oppdatert desse vedtektene, utan at det er vesentlege endringar samanlikna med departementet sitt utkast. Forslag til vedtekter for takstnemnd og overtakstnemnd i Sandøy kommune er i hovudsak lik dei Aukra kommune har vedteke. Vedtektene gjev retningslinjer for takstnemnda sitt arbeid.

Takstnemnda kan innhente råd om taksering hos takstmenn og sakkunnige, men det er takstnemnda som avgjer taksten.

Rådmannen får fullmakt til å peike ut sekretær for takstnemnda.

OVERSKATTETAKSTNEMND

Eigaren (skattyaren) kan klage på den utskrivne eigedomsskatten jf. eigedomsskattelova kapittel 6. Desse sakene blir behandla av ei overskattetakstnemnd som skal ha seks medlemmer. Det skal vere ein leiar, nestleiar og fire medlemmer samt fire varamedlemmer.. Medlemmene blir oppnemnt av kommunestyret. Vedtekne vedtekter gjeld og for overskattetakstnemnda.

Rådmannen får fullmakt til å peike ut sekretær for overskattetakstnemnda.

EIGEDOMSSKATTEKONTOR

Det er eigedomsskattekontoret som skriv ut eigedomsskatten. Rådmannen foreslår at eigedomsskattekontoret blir lagt til økonomikontoret og økonomisjefen får ansvar for kontoret.

Innføring av eigedomsskatt vil periodevis føre til ein del ekstraarbeid på økonomikontoret og då spesielt ved oppstart og innføring. Arbeidet vil vere utskriving og innkrevjing av skatten, etablere rutiner for arbeidet og vere sekretær for takstnemnda og overskattetakstnemnda. I tillegg skal krava i eigedomsskattelova kapittel 5 vere oppfylte.

Eigedomsskatten forfell til betaling to gongar i året. I det året eigedomsskatten blir innført er forfall for betaling sett til 15.september og 15.november. Dei seinare åra blir forfall sett til 15.april og 15.oktober.

ØKONOMIEN I FORSLAGET

Det er vanskeleg å seie noko sikkert om endelege inntekter og kostnader ved innføring av eigedomsskatt. Det første året er det ein del kostnader for kommunen. Det er kommunen sjølv som dekkjer utgiftene ved taksering. Kostnadene ved å taksere dei store verksemdene er størst. Innføring av eigedomsskatt vil også medføre ein administrativ kostnad, men kor stor kostnaden blir er vanskeleg å seie. I innføringsfasen er det pårekneleg med ein del informasjon til verksemdene samt til for- og etterarbeid i samband med møteverksemd i nemndene.

GENERELLE OPPLYSNINGAR

Skattytar kan ha rett til å trekke frå eigedomsskatt jf. skattelova § 6-15.

VURDERING

Rådmannen ser det slik at det er to hovudargument for å innføre eigedomsskatt i Sandøy kommune:

1. Vanskeleg økonomisk tid, jfr. Nordøyvegen og Sandøyhagen
2. Import og eksportleidninga i samband med Ormen Lange.

Eigedomsskatten er bortimot avgjerande for å oppretthalde og vonleg vidareutvikle tenestenivået i Sandøy kommune og er ein særleg føresetnad i økonomiplanperioden 2008 – 2010, men også for framtidige planperiodar.

Lasse Larsson Fjørtoft
rådmann

Idar Harnes
økonomisjef

Utskrift:

